

香港返還と住民の政治参加

中 國 和 仁

はじめに

香港の将来構想が中国の指導者によって初めて明らかにされたのは、香港返還交渉開始直後の1982年10月20日のことである。この日、廖承志香港・マカオ弁公室主任は北京訪問中の香港工商連合会代表団と会見し、次のように語った。

「中国は遅くとも1997年までに香港の主権を回復する。主権回復後は香港を特別行政区とし、『港人治港』（香港の人々が香港を治める形）を実施する。」⁽¹⁾

中国は1997年の「新界」租借期限切れと同時に香港全土の主権を回復し、イギリス人による香港支配を終わらせることを考えて、イギリスとの交渉に臨んだ。しかし、社会主義の中国がレッセ・フェールの自由市場経済のもとで繁栄している香港の行政管理に乗り出すことにも、その影響を考えた場合、事実上無理があった。恐らく香港の地場資本および外国資本は海外に逃避し、香港の経済が繁栄を続けることは難しくなることが予想されたからである。そこで、このような矛盾を解決する方法として考え出されたのが、「港人治港」概念である。香港の人々が香港を治めるということは、外国人に代わって中国人が香港を治めるということであると同時に、社会主義体制下にある中国人ではなく、資本主義に精通している香港の中国人が自らの居住地域を治めるということである。

しかし、「港人治港」といっても香港は100年以上も植民地体制下に置かれ、住民は政治に参加した経験がない。香港にはいわゆる西歐的な「民主主義」は

存在せず、法律上総督を通じてイギリス政府に責任を負う植民地官僚が香港を治める権限を握ってきた。歴史的にも、制度上も香港の人々は政治に無関心であることに慣らされてきたのである。中国の香港に関する将来構想が明確になり、イギリスが香港の返還に同意するのと時を同じくして、「港人治港」をめぐる中英両国政府のかけひきが表面化することになる。

84年9月の「中英共同声明」仮調印に先立って、香港政庁は「香港の代議制度の段階的発展」と題する緑書を発表し、香港の政治制度の改革を提案した。これは、それまで官吏議員と総督任命議員のみで構成されていた立法・行政両評議会に、選挙制度を導入しようとする提案であった。イギリスは香港から撤退する前に、総督にすべての権限が集中する中央集権的な政治制度を改革し、できる限り住民の意志が政治に反映されるような民主的な制度に変えることを考えた。

一方、中国としても返還までの過渡期に香港の人々が政権を円滑に引き継げるようにするには、イギリスの協力は不可欠である。香港が一夜にしてイギリスの植民地（属領）から中国の特別行政区に変わることはできない。過渡期の変動を最小限に抑えるには、97年までの統治をイギリスに任せるより他に方法はなく、イギリスの手で香港の政治制度の改革が行なわれることに反対することはできない。しかし、中国が最も警戒するのは、政治制度の改革の結果、香港が中国のコントロール下から離れ、一人歩きする方向に進んでいくことである。このような危険性に歯止めをかけるのが香港特別行政区基本法である。

84年12月19日、当時國務院総理であった趙紫陽は、「中国は遅くとも1990年までに基本法を公布する」⁽²⁾と述べたが、中国はイギリスによる香港の政治制度改革と並行して、85年7月から基本法の起草に乗り出した。将来の香港の政治制度は基本法によって規定されるので、イギリスによる政治制度の改革は基本法の枠を越えてはならないというのが中国の考えであった。イギリスによる政治制度の改革と中国による基本法の制定との間の綱引きは、「港人治港」をめぐる主導権争いであり、香港住民の政治参加のレベルについての論争であった。

90年4月4日、香港特別行政区基本法は四年八ヶ月にわたる起草過程を経て、ようやく完成した。この間、中英両国政府間のみならず、政治参加の主体であ

る香港住民各層をも巻き込んで、香港の将来の政治制度および政治制度の改革について激しい論争が展開された。基本法の完成によって形式的には「港人治港」論争に終止符が打たれたが、これを契機として香港は97年返還までの過渡期の第二段階に入った。過渡期の第一段階が「港人治港」の概念をめぐる論争、つまり住民の政治参加をめぐるかけひきの時期であったとすれば、第二段階は「港人治港」概念の具現化、すなわち選挙を通じた政治参加の実現の時期ということになる。91年9月には、香港史上初めての地域別直接選挙が実施され、選挙登録した有資格の住民はすべて一票を投ずることができることになった。

他方で、89年6月に北京で起こった「天安門事件」は、香港の人々の将来への不安を増大させ、海外へ脱出する移民を急増させることになった。香港が中国の主権下に置かれることが決定した以上、香港住民の不安を解消する特効薬はない。しかしながら、これまで香港の繁栄と安定を支えてきたイギリスの植民地官僚体制も、香港返還を機に消滅する運命にある。返還後は新しい政治制度の下で、香港住民が自ら政治に参加しなければならない。すでに、中・下層階級の利益を代表する政治勢力や財界の利益を代表する参政団体が政党の結成を宣言するなど、活発な政治活動を展開し始めた。制約があるとはいえ、住民の政治参加への道が開かれたことによって、住民は好むと好まざるとにかかわらず、政治に関りをもつことになる。

そこで、本稿ではまず初めに100年以上も続いてきた植民地官僚体制の正統性の問題をとりあげ、香港では経済の発展にもかかわらず、なぜ住民の政治参加が起こらなかったのかという問題を検討する。多くの発展途上国においては、経済の発展にともなって社会変動が起こり、それが新しい勢力の政治参加に結びついて、政治的に不安定な状況が生まれたからである。しかし、香港の中国への返還を機に、中国が提示した「港人治港」概念は、それまで政治とは無関係であった香港住民の政治参加への道を開いた。そこで、次に「港人治港」概念をめぐる論争、すなわち中英政府間および香港住民間の政治参加の位置づけの違いを明らかにすることを試みる。そして最後に、この中英政府間および香港住民間の政治参加の位置づけの違いは解消されたのか、あるいは解消されなかったのかを、政治制度改革と基本法の収斂の問題のなかで明らかにしたい。

1. 植民地官僚体制の正統性の基礎

1950年代および60年代を通じて、アジア、アフリカ、およびラテン・アメリカの発展途上国において、種族的・階級的紛争の増大、反乱と大衆運動の頻発、度重なる軍部のクー・デター、戦闘といった政治的不安定状況が激増した。サミュエル・ハンチントンによれば、この暴力状況と不安定状況はそれが主として、急速な社会変動の産物であり、また政治制度が緩慢であることと、新しい集団が政治に急激に動員されたことが結びついたことの産物である。経済発展、政治参加、政治的安定の関係を捉えたハンチントンの「ギャップ仮説」は次のように要約することができる。経済発展にともなう、都市化、読み書き能力の増大と教育の拡充、マス・メディアの発達といった社会的流動化が起こる。社会的流動化は伝統的な人間を新しい生活形態、新しい娯楽基準、新しい欲求充足の可能性にさらす。しかし、移行社会がこうした新しい抱負を充足し得る能力は抱負そのものよりずっと遅いスピードでしか前進しない。その結果、抱負や期待、欲求形成とそれらの充足との間、あるいは抱負の機能と生活水準の機能との間にギャップが進展する。このギャップが社会的挫折と不満を生み出し、政治参加が社会的に流動化された人間の進路になる。社会的挫折感は政府に要求する方向をとるし、政治参加の拡大はこうした要求を実施する方向をとる。さらに、政治的制度化の点で、その国が政治的に後進状態であれば、政府に対する要求を正当なルートを通じて表明し、政治システムの内部で緩和し、集合することは不可能ではないにしても困難になる。したがって、政治参加の著しい増大は政治的不安定のもとである⁽³⁾。

ハンチントンは、政治参加よりも政治的制度化を重視している。社会的流動化と政治参加が拡大する率は高いが、政治的組織化と制度化の率は低い。その結果、政治的不安定と無秩序化が生ずる。政治の根本的な問題は、社会的・経済的変動の背後にある政治制度の発達の遅滞である⁽⁴⁾。これがハンチントンが政治的制度化を重視する理由である。

また、彼は政府は自由で公正な選挙に基づかねばならないというアメリカ人

の一般定式は、多くの近代化途上国においては適切でないとして、次のように述べている。「選挙が意味を持つためには、一定レベルの政治的組織が前提となる。問題なのは選挙することではなく、組織を創設することである。大部分ではないにしても、多数の近代途上諸国においては、選挙は破壊的で反動的になりがちな社会勢力の力をのばし、公的權威の構造を分断する機能を果たすだけである。」⁽⁵⁾

以上がハンチントンの「ギャップ仮説」の概要であるが、それでは100年以上も植民地官僚の支配体制が続いてきた香港の場合に、経済発展、政治参加、および政治的安定の関係を規定したこの「ギャップ仮説」を適用するとどのようなことがいえるであろうか。

香港は第二次世界大戦後もイギリスの植民地として存続し、香港住民に責任を負わない植民地官僚の手にあらゆる合法的な権力が集中した。当然のことながら、香港政庁の正統性の基礎は、自由公正な選挙によってもたらされる香港住民の信託にはなかった。香港政庁の役人は、政府は常に香港住民の利益のために行動していると表明してきたし、香港にはあらゆる自由があり、本質的に民主主義的なものであり、その政治制度は香港に最も適したものであるというのが彼らの主張であった⁽⁶⁾。権威主義体制における正統性調達の基本的な論理は、なにか国民共同の利益であるか、それをもっともよく知るのは政府であり、政府が国民共同の利益の実現に実績を挙げれば、その実績は体制への正統性へと翻訳される⁽⁷⁾というものである。この論理に従えば、植民地官僚の支配する香港の政治体制はまさに権威主義体制に他ならない。

香港の政治制度を概観してみると、それは制度上決して民主主義的なものであると言うことはできない。総督は香港の首長として、行政評議会の助言に基づいて、単独で決定を行う。つまり、総督は香港の行政に最高の指導権を持つのである。総督はまた法律の作成者でもある。総督は立法評議会議長を努めるとともに、一票を投じることができ、キャスティング・ボートをも握っている。香港に政党は存在せず、立法評議会は官吏議員と総督に任命された民間からの議員から成っている。(ただし、85年以降は立法評議会に一部選挙が導入され、選挙選出議員もいる。)当然のことながら、官吏議員は政府の政策に賛成票を投

じることが予想され、任命の民間議員も同様な傾向にある。法案について論戦が予想される場合には、前もって関係者間で協議が行なわれ、合意に達することが多かった。そのため、法案の審議において、意見の対立が公然と現われるということにはなかった。例えば、予算委員会は非公開で、非公式の討論形式で開催された⁽⁸⁾。このように、85年9月に、立法評議会に部分的に間接選挙が導入されるまで、香港には選挙で選出された立法議会議員はいなかった。この間接選挙は職能別代表制が中心であるために、住民が一人一票制の選挙で選出した議員は、91年9月の立法評議会の一部直接選挙が実施されるまで存在しないことになる。

第二次世界大戦後、香港は中国と台湾の間の激しい勢力争いの渦中に身を置きながらも、香港政庁自体の正統性が危機にさらされることはなかった。56年の国民党勢力の扇動による暴動や66年のスター・フェリー料金値上げに端を発する暴動、そして67年の文化大革命の波及による暴動のように、一部の政治勢力や不満分子の扇動によって香港の秩序が一時的に乱れることはあったが、いずれも香港住民の敵意が香港政庁に向けられた結果、生じたものとは言い難い。大多数の住民はこれらの暴動に加わることなく、事態の推移を静観していたに過ぎない⁽⁹⁾。権威主義的な政治体制の正統性が危機にさらされるのは、経済発展とともに社会的流動化が進み、都市中間層を中心とする新しい勢力が成長して、政治参加を要求するようになったときである。しかし、香港においては経済発展にともなって社会的流動化が起こったにもかかわらず、政治参加を要求する新しい社会勢力に香港政庁が直面することはなかった。それでは、なぜ香港では植民地体制が正統性の危機にさらされずにすんだのであろうか。大きな理由としては、香港の特殊な地位、植民地官僚体制と中国人社会の分離、香港経済の持続的発展、成熟した政治的制度化、イギリスの植民地官僚と地元華僑財閥との協調をあげることができる。

まず初めに、「新界」の租借条約に絡む香港の特殊な地位について見てみよう。香港は条約上「借りた土地と借りた時間」という条件の上に成り立っていたということである。1997年に99年間の租借期限が切れれば、香港の領土の大部分を占める「新界」は自動的に中国に戻るようになっていたからである。租借条

約の存在は、イギリスにとって香港の独立の可能性を排除するものであった。一方、中国は香港が成り立っている条約のすべてを不平等条約であるという理由で認めておらず、香港は中国の黙認のもとに成り立っていたということも否定することはできない。

イギリスは戦後の世界的な非植民地化の流れのなかで、香港の限定的な民主化を試みたこともあるが、それがひいては香港内での中国と台湾の両勢力の抗争の具となり、香港の安定を損なうことが懸念されたために、結局実行に移すことはなかった。さらに、香港の地位に関して決定的な影響力を持つ中国が、香港の現状を変更することを望まず、結果として植民地官僚による支配体制を支持することになった。香港がイギリスの植民地であったにもかかわらず、民族開放闘争や独立運動などの反植民地主義運動の波にさらされずにすんだ最大の理由はここにある。逆説的に言えば、香港が特殊な地位にあったからこそ、政治的不安定に陥らずにすんだのである。香港にはイギリスの植民地官僚による支配体制下で存続するか、共産党支配下の中国に接収されるかの二者択一の選択肢しかなかったということができよう。

また、このような香港の特殊な地位は、主権国家が取り組まなければならない数多くの課題から香港政庁を免除した。国家建設、イデオロギーによる教化、政治的動員、基盤的公共部門の建設、所得の再分配など主権国家が取り組まなければならない課題は、理論的には社会の構造変動を誘発することになる。しかし、香港政庁はこのような課題に取り組む必要はなかった。また、外交および国防問題の解決をイギリス政府に委ねているために、他の主権国家においては政治的紛争の火種となる諸問題に香港政庁が頭を悩ますこともなかった⁽¹⁰⁾。

香港の政治体制が権威主義的なものであったとしても、上からの国家建設を試みる主権国家の権威主義体制とは異質なものであったと言えよう。例えば、香港と同じく経済発展を遂げた韓国、台湾、シンガポールといったNIESにおいては、政府主導の下で経済開発政策が策定され、政府の指導と保護による産業政策が実施された。また、タイ、インドネシア、フィリピンなどの東南アジア諸国においても、外資導入による開発政策が開始され、上からの国家建設が行なわれた。これらの諸国のいずれもが、主権国家が取り組まなければなら

ない課題に直面せざるを得ず、その結果程度の差はあれ、政治的に不安定な状況を経験している⁽¹¹⁾。

しかし、香港には国家建設という国民共通の目標といったものがなく、明白な公的価値も存在しない。香港住民の間には一致団結して遂行すべき目標がないために、計画は不要なものであった。1950年代前半に、香港が単なる中継貿易のための貨物集散地から工業都市への転換を成し遂げたのも、香港政庁が立てた計画によってではなく、香港内外の経済環境の変化に香港がうまく適応したことによる。第二次世界大戦後、中国本土は国民党と中国共産党との内戦に巻き込まれた。49年10月の中華人民共和国の成立とともに、中国本土の内戦は終結したが、大陸の混乱状況下、48年から51年にかけて中国から大量の労働力、資本、そして技術の香港への流入が起こった。

また、50年に朝鮮戦争が勃発し、中国が参戦したことにより、中国に対する全面禁輸措置が国連によって実施された。その結果、香港と中国の間の貿易は急激に落ち込み、香港の中継貿易港としての機能は麻痺した。このような外的変化により、香港はその経済構造の転換を余儀なくされたのである。香港において多数を占める広東人の労働力、上海の資本家、そして熟練した技術を備えた綿紡績工場主が一体となって香港の工業化が開始された⁽¹²⁾。このような香港の経済的構造の突然の変化も、香港の特殊な地位に起因するといえることができる。

第二に、香港では植民地官僚体制と中国人社会が最小限にしか統合されていなかった⁽¹³⁾という点をあげることができる。香港は移民社会であり、住民の大部分は第二次世界大戦後中国大陸から香港に逃れてきた人々であった。彼らは香港への帰属意識をあまり持たず、香港市民であることの意識に欠けていた⁽¹⁴⁾。また、彼らは広大な中国大陸の各地からやって来たために、香港人としての一体化意識は育ちにくかった。上海出身者と広州出身者間の対抗意識や、中国人社会のなかで圧倒的多数を占める広東人同士の間でも広州およびその隣接地域の出身者間の仲間割れは、中国人社会の団結を弱めた⁽¹⁵⁾。さらに、功利主義的な家族主義は中国人社会の一体化を阻害する役割を果たした。香港の中国人社会の基本的な組織単位は家族集団であり、この集団が中国人のアイデンティティを構成する中核となる⁽¹⁶⁾。生活を営む上で信頼し、団結することができるのは家族

集団しかなく、他に頼るものはないというのが、伝統的な中国人社会の一般認識であろう。

一方、香港の西欧社会はピクトリア・ピークの高い場所に居を構えることによって、印象的にも実際的にもまさに頂点に残った。イギリス人の政府役人や会社役員は自宅からピーク・トラムを使って、あるいは車で職場へ向かった。企業の管理職、大学の教職員、貿易商、そして船員や駐留軍とその家族さえも含む西欧人は合わせても全人口の一から二パーセントを構成するに過ぎなかった。1950年代には、二・三代香港に住んでいるごくわずかな中国人だけが西欧の財界や政府の指導者たちの上流社会の仲間に加えてもらった。その時まで、イギリス人家族の使用人以外は中国人はほとんどピークに住めなかった。中国人はほとんどが香港の下町や九龍、そして大部分が農村地帯である新界に集まった⁽¹⁷⁾。

香港の中国人社会は雑多な家族集団の寄せ集めから成っており、家族集団間の相互の結びつきは弱く、イギリス人植民地官僚体制ととの交流は最小限に抑えられてきた。家族集団から成る中国人社会と植民地官僚体制は隔離した状態に置かれた。一体化意識を持たない中国人社会が政治的に組織化されることはなかった。香港住民の政治的無関心は功利主義的な家族主義に根ざしているといった側面を指摘することができる。

しかしながら、経済の発展ともなつて社会的流動化が進むと、政府と社会の相互作用は必然的に拡大することになる。官僚体制と社会を隔離した状態のままにしておくことは、潜在的な不安定要因を抱え込むに等しい。もしも、香港の植民地官僚体制と中国人社会の隔離が香港政庁の住民への一方的な押付によって成立していたのであれば、住民側からの政治参加の要求は急速に拡大し、政治的に不安定な状況が生じたであろう。1970年後半までには、中国人が富を獲得し、社会的に洗練されるにつれて、中国人と西欧人の社会的なバリアは消え始めた。それにもかかわらず、住民の政治参加要求が起こらなかったのは、香港の植民地官僚体制と中国人社会の隔離が双方の暗黙の合意に基づいていたからに他ならない。そういった意味で、香港は官僚体制と中国人社会が最小限に統合された社会であると言うことができる。

第三に、香港の植民地官僚体制の正統性を支持する要因として、香港経済の持続的発展をあげることができる。香港政庁がレッセ・フェール（自由放任主義）と積極的非介入主義を实践したことは、政府が社会問題とそれに付随する政治化に巻き込まれる可能性を減少させた。持続的な高度経済成長によって、住民全体の生活水準は年々向上していった。ちなみに、香港のGDP（域内総生産）は、1967～73年には年平均9.1パーセントの成長率で、1974～82年には8.9パーセントの成長率で増加した。香港の1981年の一人当たりの所得は5,100米ドルで、アジアでは日本、シンガポールに次いで第三位であった⁽¹⁸⁾。

ハンチントンの「ギャップ仮説」は、抱負の機能と生活水準の機能との間のギャップが進展すると、このギャップが社会的挫折と不満を生み出して政治的不安定に陥ることを指摘したが、香港の場合には、抱負の機能と生活水準の機能との間にあまり大きなギャップが進展せず、そのため社会的挫折と不満も大きくならず、政治的不安定につながらなかった。急速な高度経済成長により生まれた貧富の差は解消されることはなかったものの、それが政治的紛争に発展はしなかった。富めるものは一般大衆によって打倒されるべき対象ではなく、香港住民の羨望的であり、将来の目標であった。

香港政庁がレッセ・フェールや積極的非介入主義を实践したことは、香港の経済発展に対する政府の役割が小さかったことを意味するものではない。イギリスは他の植民地からの撤退にともなって、植民地行政に精通したこれらの植民地の官僚を香港に連れてきた。そして、これらの官僚に現地語である広東語を習得するための訓練を行ない、その後一定期間地方行政の任務に従事させた。香港の中国人社会にも精通するようになったこれらのイギリス人官僚は中央で香港の行政管理にあたった。彼らは外国の企業が安心して投資できるような法体系を整備し、香港の投資環境を常に魅力的なものにしてきた。このような有能な植民地官僚がいて、経済発展のための効率的な政策がとられたからこそ、香港は世界で唯一の先進工業植民地となることができたのである⁽¹⁹⁾。

香港では、経済発展が抱負を充足する能力を増し、したがって社会的挫折とその結果生ずる政治的不安定を減少させることになった。また、急速な経済成長が企業活動と就職への新しい機会をつくりだし、そのために、そうでなけれ

ば武力蜂起に進みかねない野心や才能をもった人たちを金もうけに転ずる⁽²⁰⁾ことになった。

第四に、香港政庁の正統性の基礎は選挙による住民の信託にはないものの、それを支えるものとして成熟した政治的制度化をあげることができる。1960年代後半には、香港政庁はまだ政治的に隔離された中国人社会を統治していたとはいえ、公共サービスの機能を急速に拡大するようになった。地方に派遣された官僚は、民政局、都市行政区、地方行政区を通じて、具体的な世論を代表する地方の組織や団体と接触することによって、住民の要求や意見を吸い上げることに努めた⁽²¹⁾。とくに、香港政庁が教育制度の充実に力を注いだことは注目値する。政庁の歳出項目のなかでは、教育費が最大規模であり、そのほぼ八割が中等教育と初等教育に使われている。これは、香港の産業とりわけ製造業部門に、安くて質のよい労働力の育成と確保に力を入れているひとつの現われ⁽²²⁾とみることができる。教育制度の充実により、香港の経済発展に貢献する熟練労働者や技術者、専門家が生まれた。

また、開かれた自由競争の教育制度は、中国人社会の関心を高等教育に向けさせ、上層への社会的流動化のための重要な経路となった。その結果、香港住民の間の階級意識は弱められることになった。高等教育を受けた中国人のエリートたちは、イギリス文化を身につけた英語を話すイギリス人との結びつきを強めるようになった。そして、中国人のエリートたちが体制のなかに取り込まれていく過程で、植民地政府とローカル・エリートとの間の矛盾は次第に減少していった⁽²³⁾。香港大学を例にとると、その教職員はほとんどがイギリスや他の英連邦から集められた。そして、優秀な学生が試験で選抜され、英語によるイギリス式の教育が行なわれてきた。卒業生は主に香港政庁の行政職や事務職に就いたり、イギリス系の企業や貿易会社の管理職になることが期待された。

すでに述べたように、理論的には社会的流動化にともなう欲求充足の期待と現実の水準のギャップは社会的挫折と不満を生み出し、政治参加が社会的に流動化した人間の進路になる。しかし、香港においては、政府に対する要求を選挙以外の正当なルートを通じて表明し、政治システムの内部で緩和し、集合することが可能であった。政治的制度化が遅れたために、政治的不安定に悩まき

れた多くの発展途上国と違って、香港は政治的制度化が高度に成熟していたために、植民地官僚体制の正統性が危機に陥らずにすんだ。

植民地官僚体制といっても、高等教育を受けた中国人エリートが体制に取り込まれるようになったために、官僚機構そのものが大きく変質していった。香港は世界でも数少ない植民地のひとつとなってしまったために、1980年代には、その官僚体制の形態は以前とは全く異なるものとなった。最高レベル以外のほとんどの公務員が現地化の対象となり、1987年には、管理職レベルのポストの53パーセントが現地化された。また、香港の公務員の98パーセントが中国人、すなわち広東人となった⁽²⁴⁾。

また、社会的、経済的近代化にともなって生じる極めて解決困難な問題は腐敗の問題である。政治的制度化が遅れていけばいるほど、腐敗の問題は解決するのが難しくなる。最近中国でも近代化にともない「官倒」（役人がその権限を用いて、価格が自由化されていない統制物資を転売、横流しする行為）が問題となり、当局の摘発を受けた。香港では、この腐敗の問題については早くから政府の対応が行われた。すでに1960年代に官僚の不正行為を取り締まるために「腐敗防止条例」が強化され、1974年には有名な I C A C（The Independent Commission against Corruption）という汚職追放のための独立委員会が設立された。「I C A Cの委員長は、唯一命令を下すことのできる総督に直接報告する」という規定は、I C A Cが干渉を受けることなく、政府の最高レベルで腐敗の取締りができる権限を与えられていることを意味する。1975年に、過去20年間の全給料の約六倍に相当する400万香港ドルを着服した警視總監ゴードバーの I C A Cによる逮捕事件はあまりにも有名である。I C A Cには、腐敗の機会を最小限に減らすために、政府の省庁の行政・事務手続きをチェックする権限が与えられている⁽²⁵⁾。

したがって、中央集権化された官僚社会ほど腐敗が大きくなる傾向があるとすれば、香港における I C A Cの官僚腐敗チェックの役割は極めて重要なものであるといわざるを得ない。また、腐敗は政治的制度化が欠如している状況を示す一つの尺度であるとすれば、香港における I C A Cの存在は、政治的制度化を強める重要な役割を担っているといえることができる。

最後に、植民地政府を支えている最大の要因として、官僚体制と財界（地元華僑財閥およびイギリス系企業）の暗黙の協調関係⁽²⁶⁾をあげることができる。香港の官僚の利益は当然のことながら、権力のコントロールを維持することにある。一方、財界の目的は一切の経済取引に対して政府が干渉せずに、市場のメカニズムに任せるレッセ・フェールの市場経済の維持にある。このような経済システムのなかで、財界は富とその影響力を保持することができる。所得の再配分や福祉社会への移行を公然と要求する勢力が出現し、暴力や公的秩序の混乱をもたらすようになることを未然に防止してくれるのが、イギリスの中央集権的な統治である。選挙による信託を受けるような政治制度、すなわち西欧型の民主的な政治制度は、財界にとって香港のレッセ・フェール概念とは相入れないものであった。

また、イギリス系の大企業は香港の政治に深くコミットしてきた。それぞれ傘下に大規模な小会社群を擁する香港上海銀行、ハチソン・インターナショナル、ジャーディン・マセソン、バターフィールド・スワイヤー、デイリー・ファーム、ウィーロック・マーテンといった大企業の代表が、立法・行政両評議会議員に任命されてきた。官僚体制、地元華僑財閥、イギリス系企業は協力的なパワー・ブロックを形成した⁽²⁷⁾。最近では、地元華僑財閥の影響力がますます大きくなってきたが、このような三者の協調関係は今日に至るまで変わっていない。

経済の発展と教育の拡大は、香港においても中間階層を生み出し、徐々にではあるが自らの義務と権利の概念が理解できるような人々も出てきた。最初住民の多くは単独で香港に逃れてきた移民であった。香港は彼らにとって仮の宿にすぎなかったが、結婚し子供を育てるようになり、人口の密集した都市の生活に慣れるにつれて、香港に根を下ろすことを考えるようになった。1970年代になると、香港で生まれ育った人々が社会のなかで多数を占めるようになり、住民の香港への帰属意識や香港人としての一体化意識も強まってきてはいる。

しかしながら、新しく生まれた中間層は政治的権利の拡大を要求する方向に進むより、経済発展の恩恵によって獲得した財産、自由、生活様式が損なわれないような現状維持を望む傾向が強いことも事実である。ところで、香港の法

人税率は国際的な水準からみると非常に低く、約17パーセントである。個人の所得税率も累進的に課税されているとはいえ、通常最高税率は約15パーセントである。これは、ある意味でいまだに富と権力が比較的少数の人々の手に集中していることを表わしている。それに比べて、労働者は保護を受けておらず、一部の例外を除いて最低賃金を決める法律すらない。労働組合は中国系、台湾系など存在するものの、香港の経済システムに異議を唱えるほど強くはない。香港政庁はレッセ・フェールの市場経済と矛盾する所得再配分の仕事に取り組んでこなかったが、高度の経済成長が持続したことによって、住民全体の生活水準が上がり、下層階級の生活水準も実質的に上昇した。新しい政治勢力になり得る中間階層も現行の自由市場の経済システムに満足し、現状維持を肯定している限り、香港の政治は大きく変わりそうにもない。

2. 政治参加をめぐる論争

香港は100年以上も植民地としての政治形態を保ってきたために、住民の政治参加はほとんど起こらなかった。しかし、香港の中国への返還にともない、外交と国防を除く「高度の自治」が中国によって約束されたために、香港住民自らが政治に参加せざるを得なくなった。現行の香港の政治制度においては、イギリス本国から派遣された総督を中心とする植民地官僚が行政管理を行っているが、97年以降は中国から行政管理のために幹部が派遣されるのではなく、香港住民の代表が行政管理にあたることになる。そのため、イギリスは香港住民の政治参加を可能にするような政治制度の改革に着手した。一方、中国は香港の将来の政治制度を規定する特別行政区基本法の起草に乗り出した。返還までの過渡期に香港の主権をスムーズに移行できる条件をつくるために、政治制度の改革と基本法の起草というこの二つの作業はほぼ同時平行的に進められた。また、香港住民の間からはより民主的な政治制度を求める声も出て来るようになった。こうして、100年以上も基本的に変わることのなかった香港の政治制度は、中国への返還を契機に大きく変化することになった。香港の政治制度改革と基本法の起草作業が進むなかで、住民の政治参加の問題が香港の過渡期の最

大の焦点となった。中英両国政府間のみならず、香港住民各階層間にも、政治参加について論争が展開された。

そこで、この章では政治参加についての民主主義理論を参考にしながら、香港の将来の政治制度と住民の政治参加の役割についての論争を整理・検討してみることにしたい。民主主義理論は、政治参加の位置づけの違いによって二つの理論に大別することができる⁽²⁸⁾。ひとつは、政治参加を政治システムの安定と効率というマクロ的な枠組で捉える立場をとる「エリート民主主義理論」である。この理論は、平均的な市民は民主的市民としての能力を欠いており、賢明さと民主主義的価値に深くコミットしているエリートに委任すべきであると考えられる。市民の政治参加の役割は小さく、むしろ大量の政治参加にまつわる危険性が強調される。下層階級に属する人々が政治に参加すると、過激で非寛容な運動となる傾向が強く、政治の安定が損われる。政治エリートが市民の要求に敏感になり、その応答性が高まれば、市民は政治の舞台に稀にしか登場しないので、エリートの政策決定における行動の自由は一層高まり、政治は安定するというものである⁽²⁹⁾。

もうひとつは、政治参加そのものの至高性を強調する立場をとる「参加民主主義理論」である。この理論は、「エリート民主主義理論」を現状肯定になりやすく、現存する政治秩序の弁護人になり下がるとして批判する。参加民主主義理論は、市民が政治に参加することによって、その資質を高める教育的効果に注目する。参加自体の経験が「民主的な人格」、すなわち民主主義制度の作用の成功のために必要とされるもろもろの資質を発達させ、育成するのであり、しかもこうしたことはすべての個人に当てはまるものだ⁽³⁰⁾と主張する。

前述のように、香港はイギリスの植民地であり、イギリス人の総督を中心とする植民地官僚によって香港の行政管理が行なわれてきた。そのため、香港住民が政治に参加する機会はなかった。ところが、「港人治港」という概念は香港の人々が自ら香港の行政管理を行なうことを意味しており、香港返還の合意文書である1984年の「中英共同声明」のなかにも、この概念は「香港特別行政区政府は現地人によって構成される」という形で盛り込まれた。しかし、「港人治港」といってもその概念を実行に移す際に香港住民の政治参加をどのように位

置づけるのかという問題は未解決である。香港においては植民地官僚が住民の代表の役割をも兼ねていたために、香港住民は政治参加というものを経験したことがなかった。これが香港特別行政区における住民の政治参加についての論争をいっそう激しくした理由のひとつでもある。

初めに、1997年に香港の主権を返還し、撤退することになっているイギリスの香港住民の政治参加についての立場からみてみることにしよう。1984年4月、訪中後香港に立ち寄ったイギリスのハウ外相は、1997年に香港が中国に返還されることを確認した。これは、イギリスが中国との交渉のなかで主張していた「主権と治権の分離」、すなわち香港の主権は中国に返還するが、統治権はイギリスが継続して保持するという考えを最終的に断念したものである。このとき、ハウ外相は「香港は数年の間に代議制的な路線に沿って、ますます発展することになる」と語り、初めて香港の政治制度改革について言及した。発言の意味を記者に質問されたとき、ハウ外相は「民主的な政府」ということばに置き換えることを拒否した⁽³¹⁾。民主主義ということばを聞くと、通常一人一票の原則に基づく普通選挙を思い浮かべる。普通選挙が導入され、実施されると、競争あるいは敵対する勢力が生まれ、政党政治に発展する危険性がある。もし、民主主義ということばが用いられたならば、中国からの猛烈な反対の声が予想されたであろう。香港が中国の主権下に置かれる以上、西欧的な民主主義を香港に導入すると発言することはできなかったからである。

それに加え、一般的な合意を基礎に合理的な決定に達するというのが、これまでのイギリス流の香港統治の方式であり、その統治方式がうまく機能してきたことによって、長年香港の政治的安定が保たれてきたのである。植民地官僚体制は官僚が左右の政治勢力の圧力にさらされることなく、独立して政策決定を行ってきた。官僚支配の利点は政策の継続性であり、政治権力を保持するために妥協する必要がないということである⁽³²⁾。植民地官僚体制は、まさに「エリート民主主義理論」の典型的な一例である。植民地官僚は賢明さと民主主義的価値に深くコミットしているエリートであり、住民の欲求に敏感になり、その応答性を高めた。その結果、住民は政治の舞台にはめったに登場せず、植民地官僚の政策決定における自由は高まった。これが戦後の香港の政治がずっと安

定を保ってきた理由である。

イギリスにしてみれば、香港が中国に返還される前に、一定程度民主的な政治制度をつくりあげ、できれば親英的な財界を中心としたグループに政権の引き継ぎを実現したいと願うのは当然のことである。1984年からイギリスが乗り出した政治制度の改革はあくまでもこれまで続いてきた植民地官僚体制の改革であって、官僚制の効率が損なわれる危険性のある大変革ではないという点に注意すべきである。この点では、イギリスの利害と中国の利害は一致する。なぜならば、中英両国政府は、香港返還に関する合意文書のなかで、「香港の経済の繁栄と社会の安定を守り、保持すること」に共同の責任を負うとともに、「1997年に政権の円滑な引き継ぎを保証するため、協力する」ことを謳っている。これは新しい政治制度が一夜にしてつくられるものではなく、返還までの過渡期に政治的な変動を最小限に抑えて、香港を混乱に陥れることのないようにしようとする両国政府の共通の認識を示したものである。つまり、大量の政治参加にまつわる危険性については、両国政府間に共通の認識があるということを示している。

しかしながら、イギリスが政治制度の改革に乗り出し、代議制度を香港に定着させようとしたもうひとつのねらいは、権力の分散化にある。現行の政治制度のもとでは、総督の権限があまりにも大きく、制度が変わらなければ、将来総督の地位に位置すると思われる特別行政区の行政長官に権限が集中することになる。「中英共同声明」では、「行政長官は現地で選挙または協議を通じて選出され、中央人民政府が任命する」ことになっている。香港が中国の特別行政区となり、行政長官は中央人民政府により任命される以上、行政長官には親中国的な人物もしくは反中国でない人物がなることが予想される。行政長官の権限が大きすぎると、特別行政区が中国の都合のいいように操られ、「港人治港」が機能しなくなる危険性があるからである。このような事態を防止するために、イギリスはこれまで官吏議員と総督任命議員だけで占められていた立法評議会を、選挙によって選出された議員を徐々に増やすことによって、単なる諮問機関としての立法評議会から住民に対して責任を負う西欧的な議会に似た機能を持つ立法機関に変えようとした。その主要なねらいは、立法機関が最終的に行

政をチェックできるような力を持てるようになることにある。

1997年香港返還までの過渡期に、できる限り中国の干渉を排除し得る政治制度ができあがることがイギリスの希望である。イギリスの考える「港人治港」の意味は、中国の干渉の排除にあると言えよう。しかし、イギリスが香港の政治制度の改革を進めるうえでの制約要因は、民主化の速度があまり急速でありすぎると政府の威信が損なわれること、すなわちその正統性が揺らぎ、香港が混乱状態に陥る危険性があったことである。さらに、イギリスによる香港の政治制度改革は、中国政府の権限下で起草が行なわれていた基本法に規定される政治制度から大きく逸脱できないという制約もあった。

香港における住民の政治参加についてのイギリスの位置づけは、中国の干渉を排除するという意味で「参加民主主義理論」を志向してはいるものの、体制の安定を保持するという目的が優先するために「エリート民主主義理論」から抜け出せないでいるということである。基本法の制約もさることながら、香港が過度に民主化すると、過渡期に香港の統治を継続し、主権のスムーズな移行に責任を負うイギリスの権威が失墜し、窮地に陥る危険性がある。また、大量の政治参加は香港の繁栄の象徴であるレッセ・フェール市場経済の枠組を壊すような所得再配分の要求やフリー・ランチ的な福祉社会への要求とエスカレートする危険性にもつながるからである。現行の経済システムを維持するという点で、イギリスと中国、そして財界のビジネス・エリートの意見は完全に一致している。

それでは、次に「港人治港」の提唱者である中国の政治参加についての立場をみてみよう。前述のように、中国が「港人治港」を打ち出したねらいは、香港の主権をイギリス人から中国人の手に取り戻すことにあったのであって、香港住民の政治参加の拡大を願ったものではない。民主化運動を鎮圧した「天安門事件」にみられるように、中国政府の政治参加についての立場は極めて警戒的である。中国の経済改革推進の担い手であったテクノクラートや経済学者の間ですら、民主化を目指す政治改革は当面棚上げにして、開明的なリーダーに政治を任せるといった「新権威主義論」が提起されていた。一般大衆が政治に参加すると混乱しかもたらさないので、開明的な領袖に政治権力を集中させる

べきだというのは、「エリート民主主義理論」の発想である。

香港の将来の政治制度について、中国側の最初の青写真を示した香港の中国系紙は次のような議論を展開している。「行政長官の地位は行政・立法・司法機関より上にあり、『総督』の地位に似たところがある。長官は香港の人々に責任を負う。この種の集権的性格を帯びた行政長官責任制は香港政府の高度の行政高率を発揮し、香港の経済活動の低コスト・自由競争を維持する唯一の方法である。多党政治は最終的に福祉支出の増加と行政機構の無限の拡大、むだな人員の増加を招きかねない。多党制、小党分立の社会は結局政治的局面の変化が多くなり、経済が高度に発展していくのを難しくする。」⁽³³⁾

中国としては、総督がすべての権限を独占する中央集権化した香港の政治制度は魅力的であり、できることならその植民地構造の政治制度をそっくりそのまま引き継ぐことが理想である。政治参加の拡大した手に負えない香港を自分の懐に抱え込みたくないというのが中国の正直な気持ちである。また、大量の政治参加にともなって、低所得者層が所得の配分方法に疑問を抱くような傾向が強まれば、香港の資本家は海外に逃げてしまい、香港の繁栄は損なわれる。経済の衰退した香港は中国にとって何の意味もなくなってしまう。

1987年4月16日、中国の「開明的な領袖」である鄧小平は、基本法起草委員会の香港側委員と会見した際、香港で直接選挙が普及することに難色を示した。その理由としては、香港の管理には祖国および香港を愛する人々があたるべきであるが、一人一票の直接選挙によってこのような人物を選べる保障がないこと、また「民主」の看板のもとに香港が大陸に反対する基地に変わる危険性があることをあげた⁽³⁴⁾。香港に「高度の自治」を認めて、将来台湾を平和的に統一するためのモデルにしようと考えている中国にとって、逆に香港が大陸の中国政府転覆のための基地と化してしまうことは、鄧小平の「一国両制」（一国家・二制度）構想の失敗を意味する。香港が中国の干渉を受けることを懸念しているイギリスとは全く逆の意味で、中国は香港が一人歩きを始めることを心配しているといえよう。

「基本法、行政機関と立法機関の関係を確立する」と題する1990年5月1日付の「北京週報」でも、政治参加についての中国の立場が明確に表われている。

「議会が内閣に不信任の投票を行ない、内閣首相または総理が議会を解散できるというやり方はとらない。こうしたやり方をとったとすれば、複数政党制を実施する国が議会のなかで多数を占める政党がなくなったとき、往々にして内閣の更迭が頻繁に行なわれ、政府はたえず不安定となる。……このような制度をとれば、香港特別行政区の情勢は激変しやすく、香港住民の生活と経済発展に不利となり、香港特別行政区のような小さな場所はこのような激変にとても絶えることはできない。」⁽³⁵⁾

香港特別行政区の政治制度は、立法機関に行政長官に対する辞任要求をする権限はあるものの、極めて例外的な場合に限られており、行政長官に対する不信任決議を行うことはできない。一方、行政長官は立法機関を解散する権限を持っており、行政長官に圧倒的に権力が集中する形になっている。香港の中国系誌が提示した香港特別行政区の政治制度の青写真と、基本法で規定された政治制度との間には、行政が立法に優位するという点で、基本的な違いはなく、中国の主張は一貫しているということがわかる。また、政府が不安定となる危険性を防止するという意味では、イギリスの立場とも一致している。さらに、一人一票の直接選挙で住民の代表を選出するという点についても、否定的な考え方を持っている。民主化を完全に否定しているわけではないが、民主化の速度は遅ければ遅いほどよいというのが中国の考え方である。

それでは、最後に「港人治港」の当事者である香港の人々の政治参加についての立場をみてみよう。香港内の意見は、財界を代表する保守勢力と一般大衆を代表する民主勢力とに大きく分かれている。植民地官僚体制のなかで、官僚と密接に結びついて香港の経済発展を支えてきた地元華僑財閥やイギリス系資本を含む財界の政治参加の立場は、基本的にイギリス、すなわち香港政庁の立場と変わらない。なぜなら、財界の意見が香港政庁の政策に大きな影響を及ぼしているからである。むしろ、財界の意見の方が香港住民全体の立場に立ってバランスをとらなければならないイギリスより、ずっと保守的である。ある意味では、財界保守派の意見はイギリスと中国の中間に位置するということができる。

たとえば、基本法の第一次草案のなかで、香港特別行政区立法会の選出方法

が取りあげられたが、第一の選択肢は財界を代表する「81人委員会」の提案によるものであった。この第一の提案は立法会の構成比率を職能別代表50パーセント、地域別直接選挙25パーセント、大選挙団25パーセントとしている⁽³⁶⁾。この提案で注目されるのは、大選挙団による選出方法である。この大選挙団は財界を中心に構成されることが予想され、大選挙団選出の議員は財界を代表する人物である可能性が高いということになる。選出の方法は実際には任命のシステムであり、操作が可能になる。大選挙団選出の議員は政府の提出した議案や政策に常に賛成票を投じることが予想される。これは官吏議員や総督任命の議員が残っている立法評議会のシステムを実質的に継続させることを可能にする。また、職能別代表選挙で50パーセント、大選挙団より25パーセントの議員が選出されるということは、職能別代表の比率が財界に圧倒的に有利になっていることを考えると、政府が立法会の過半数の議員に影響力を行使するのはそう困難なことではない。これは、行政が立法に優位することをねらったものである。

「天安門事件」が発生し、香港内に民主化を加速すべきだという要求が高まったときでさえ、財界保守派は政治制度改革は香港の社会の安定が損なわれないように一歩ずつ進めるべきだと主張した。「81人委員会」の代表ヴィンセント・ローは、イギリス議会外交委員会のインタビューで次のように答えている。「我々はすでにとても速いスピードで民主化の坂道をかけ降りている。もし我々がもっと速くかけ降りるとすれば、つまずいて転んでしまうだろう」⁽³⁷⁾

このように、財界の政治参加についての立場はイギリスおよび中国と共通するものがある。財界保守派にとって、香港の繁栄と安定を傷つける危険性のある民主化よりも、繁栄と安定を支えている現行の経済システムを維持することのほうがより重要である。立法会の議員がすべて直接選挙で選ばれることになれば、レッセ・フェールの経済システムや低税金政策を続けられる保証はない。財界保守派にとって、住民の政治参加は低いほうが都合がよく、政治エリートが一般大衆を導いていく「エリート民主主義理論」により魅力を感じるようになる。

これに対し、唯一中・下層階級の利益を代表する「民主派」と呼ばれる勢力は、早急な政治制度改革や直接選挙の導入を主張してきた。民主派の信条は、

立法機関が真に住民を代表するとすれば、そのすべての議員が一人一票の住民の直接選挙によって選出されるべきであるというものである。しかし、民主派の人々も香港の実情に理解を示さないわけではなく、香港の政治制度が発展していくなかで、予期せぬ事態が起こるかもしれないので、少なくとも過半数の議員が直接選挙で選出されるべきであるという提案に落ち着いた。民主派の提案は、基本法第一草案のなかの立法会選出方法の第二選択肢としてとりあげられている³⁸⁾。

1985年の立法評議会職能別代表選挙で選出されたマーチン・リーやツェトウ・ワなどの議員は民主派のリーダーとして、政府の政策に異議を唱えるようになった。すでに、立法評議会は間接選挙とはいえ、選挙で選出された議員が誕生したことにより、植民地時代の単なる諮問機関的な性格から、西欧的な議会的性格に変わりつつある。また、香港の民主派と呼ばれる人々は、香港住民の先頭に立って北京の民主化運動を支援した。民主派の率いる「香港市民支援愛国民主運動联合会」は、天安門広場における学生の民主化運動に資金援助を含めた活発な支援運動を展開した。そのため、中国政府は香港が逆に「中国の転覆基地」になりつつあると警戒して、民主派との対決姿勢を強めた。基本法の香港側起草委員であった先のマーチン・リーとツェトウ・ワの二人の民主派のリーダーは、中国政府によって不適任であるとして委員を解任された。

民主派は住民の政治参加を積極的に促し、彼らに対する支持を呼びかけている。中・下層階級に属する住民が民主派を全面的に支持すれば、香港における一大政治勢力となることは間違いない。しかしながら、民主派には住民を政治に動員するための資金力が欠けていることや、これまで政治的無関心に慣らされてきた物言わぬ住民が急に政治意識に目覚めるのかどうかなど未解決の課題は多い。民主派がいくら「参加民主主義理論」を主張しても、住民自身が行動を起こさない限り、その主張は空虚なものとならざるを得ない。

3. 政治制度改革と基本法の収斂

1997年香港返還までの過渡期に解決しなければならない問題は、大きな変動、

大きな曲折を起こさずに、香港の繁栄と安定を維持することであり、香港の人々がスムーズに政府を引き継げる条件をつくることである⁽³⁹⁾。このような条件をつくるために、イギリスと中国の両国政府がそれぞれ役割を分担し、政治制度の改革と基本法の起草に乗り出した。政治制度の改革は1997年まで香港の行政管理に責任を負うイギリスの手によって進められ、基本法の起草は97年以降香港を主権下に置く中国の権限のもとに行なわれた。このため、政治制度改革の方向性と基本法の起草内容との間にずれが生じ、英中相互の思惑の違いが表面化することになる。政治制度の改革も基本法も香港返還の合意文書である「中英共同声明」に拘束されるため、この「共同声明」に規定された内容から逸脱することはできない。これが政治制度の改革と基本法の収斂の問題である。この収斂の問題は、政治制度改革が基本法の起草に先行したため、政治制度改革が加速化を懸念する中国側から提起されることが多かった。

この政治制度の改革と基本法との収斂がどのような過程を経て実現したのかを検討するのがこの章の課題である。この問題はまさに香港住民の政治参加についての位置づけをめぐる争いでもある。まず、イギリスの進めた政治制度の改革からみてみることにしよう。イギリス、すなわち香港政庁は1984年7月の「代議制度の段階的発展」と題する緑書⁽⁴⁰⁾のなかで、立法・行政両評議会に選挙制度を導入することを提案した。官吏議員と総督任命の議員だけで占められていた立法評議会に、選挙で選出された議員を段階的に増やしていこうとするものであった。また、行政評議会議員も立法評議会議員の間の選挙で選出されることが提案された。

しかし、一方で香港の政治制度はこれまで協議と合意に基づいて運営されており、これが香港の経済の発展と社会の安定を支えてきたことが強調された。直接選挙は敵対的な政治を即座に導入する危険があり、重要な時期に不安定な要素を導入することになるとして、直接選挙導入の可能性を五年後に検討することが考えられた。この時点では、直接選挙の導入についてはかなり消極的で、香港の繁栄と安定を損う危険な要素として捉えられている。

そして、この緑書についての住民の意見徴収を行なった後、11月の白書⁽⁴¹⁾で、1985年9月に立法評議会議員選挙を行なうことが正式に決定された。85年に選

挙が実施されてから、立法評議会議員の構成は変化した。総督を含む57名の議員のうち、官吏議員10名、任命議員22名、間接選挙議員24名（地方行政選挙区12名、職能別代表12名）となった。この立法評議会での間接選挙の実施により、香港では一気に直接選挙導入の気運が高まった。間接選挙だけでは、香港住民の真の代表を選ぶことはできないというのがその理由である。

しかし、この頃から中国は香港の政治制度改革の方向性に対して警戒を示すようになった。1997年以降の政治制度は基本法によって規定されるので、過渡期に急進的な改革を行なうべきではないという声が香港の新華社などを通じて出て来るようになる⁽⁴⁾。基本法の起草が完了するまで香港において直接選挙を実施すべきではないという主張である。1988年に予定されている立法評議会選挙に直接選挙を導入すべきだという声が香港内の民主派を中心に大きくなっていくにつれて、中国側の姿勢もますます強硬になってきた。結局、1988年2月に発表された白書は、中国側の強硬姿勢の前に折れた形となっている。白書では、代議制度の発展は革命的なものではなく、段階的なものであるべきことが強調され、1988年に直接選挙導入のような重大な制度的変革を行なうのは適切ではないとの結論に達した。そして、基本法の最新の草案が直接選挙の要素を含んでいるということに注目して、1990年に完成予定の基本法の公布を待って、91年の立法評議会選挙で地域別直接選挙を導入し、10名の議員を選出することを決定した。

イギリスは香港住民の要求の高まりに答えて、早期の直接選挙の導入に動いた。しかし、中国側の圧力の前に基本法公布前の直接選挙実施は断念せざるを得なくなった。これは本来イギリス政治制度改革の構想自体に、急激な民主化は香港の政治を不安定なものにし、経済の発展を阻害するという危惧があることにも起因している。イギリスは香港返還までの過渡期に香港の行政管理に責任を負い、香港の主権をスムーズに中国に引き渡すという義務を負っているのである。

この1988年の白書通りに、1991年に直接選挙が実施されたと仮定しても、立法評議会の構成は官吏議員10名、任命議員20名、選挙議員26名（直接選挙議員10名を含む）の総督を含む57名の議員から成っている。このような構成からみ

ても、選挙で選ばれた議員の数が官吏議員と任命議員の合計を上回ることがないような配慮がなされていることがわかる。選挙選出議員が過半数を上回ると政府の法案や予算通過に支障をきたす恐れがあるからである。過渡期に政府の政策が立法評議会の挑戦を受けることがないような慎重な措置がとられている。

一方、基本法は中国の最高立法機関である全国人民代表大会が中国憲法第31条により制定し、公布することになった。1985年4月に基本法起草委員会が設立されてから、7回の全体会議を経て、88年4月ようやく基本法の第一次草案が発表された。この間、香港の政治制度改革を横目でにらみながら、中国側と香港側の起草委員の間、あるいは香港側の保守派と民主派の起草委員との間で、激しい論争が繰り広げられた。とくに、特別行政区第一期立法会の選出方法に関して意見の対立が続いたが、第一次草案の付属文書三で「香港特別行政区第一期（あるいは臨時）立法機関は『選出委員会』によって選出され、元の立法評議会議員はいずれも第一期立法機関の候補者になることができる」⁽⁴³⁾と規定された。

1988年2月の白書で、基本法草案のなかに直接選挙の要素が含まれていることに注目していたにもかかわらず、第一期の立法会が「選出委員会」によって選出されると規定されたことは、香港政庁が進めている直接選挙導入を目指した政治制度改革を無意味なものにすることになる。88年に直接選挙を導入することを断念し、基本法完成後の91年に延期することに同意した香港政庁の妥協すら否定するものであった。このような選出方法では、1997年の香港返還時に主権のスムーズな移行を実現するのは困難であるという意見が、保守派、民主派にかかわらず香港内で大勢を占めるようになった。「選出委員会」の委員のなかには、中国全国人民代表大会香港代表、全国政治協商会議香港委員も含まれており、中国の影響力が色濃く反映されている。香港の人々にとっては、特別行政区の第一期立法会がイギリスが改革している政治制度とは関係なく、中国の意向に沿った「選出委員会」によって、すべての議員が選出されるというのは「港人治港」の形骸化である。また、経験豊富な立法評議会の議員が新しい立法機関の単なる候補者にすぎないとすれば、主権のスムーズな移行を実現できるかどうか疑わしい。

香港ではさらに、主権のスムーズな移行を実現するには、イギリス統治下の最後の立法評議会議員が、全員特別行政区第一期立法会議員の座に自動的に着けるようにすべきだという要求が変わってきた。これに対し、中国側はイギリス統治下の議員が中国主権下の立法機関の議員になることは、主権の具現化に反するという理由で当初香港側の意見に難色を示していた。しかし、やはり主権のスムーズな移行を実現するには、問題を現実的に処理することが必要だということが中国側にも理解できるようになってきた。そこで、中国側は立法評議会の議員が香港特別行政区の新政府に立法会の議員として宣誓を行なうことで、主権の具現化に結着をつけることを考えた。このような中国側の対応は、実質的に香港側の要求を受け入れるものであった。香港政庁は1988年直接選挙の実施を、政治制度改革と基本法の収斂という法則に従って、91年に延期した。これに対し、第一期立法会の選出方法に関しては、逆に中国側がその法則に従って、主権の具現化の問題を処理したということができる。

しかし、1989年6月4日の「天安門事件」によって、政治制度改革と基本法の収斂の問題が再び表面化することになった。大陸の民主化運動が武力で鎮圧されたことにより、香港の将来への不安がいつそう高まり、海外への移民が急増した。香港の経済の繁栄と社会の安定を支えてきた公務員、医師、弁護士、ビジネスマン、エンジニアなどの人材の大量流出が懸念されるようになった。このままでは1997年が来ないうちに香港の活力が失われてしまうということで、イギリスが手を打ったのが「英国属領市民」のパスポートを持つ香港住民のうち、5万家族にイギリスの永住権を認めるという措置である。これはイギリスへの移住を奨励するものではなく、逆に香港を支えている人々が安心して香港での仕事が続けられるための「政治的な保険」である。また、イギリスは「人権法案」の作成にも着手した。これまでの香港は植民地であったために、人権を守るための法律は整備されていなかった。「天安門事件」を契機に、「人権法案」の作成が緊急の課題となった。

北京の民主化運動の高まりとともに、香港でも民主化の要求、すなわち「一人一票」の直接選挙議席数増大の要求が高まってきた。行政・立法両評議会の官吏議員が全会一致で「共識方案」なるものを提出し、立法評議会の全議席60

議席のうち、直接選挙議席数を1991年に20議席に、95年には半数の30議席に増やすべきであるとの提案を行なった。また、イギリス議会外交問題委員会も香港で住民の意見徴収を行なった後、香港の民主化はさらに加速されるべきだとの結論を得た。「共識方案」よりもさらに進んで、立法評議会の直接選挙議席数を1991年に30議席に、95年には全議席に増やすよう求めた。香港が返還される以前に、立法評議会議員をすべて直接選挙で選出するというものである。さらには、行政優位のシステムを変えて、立法と行政の間の権力の分割をも提案した。

一方、基本法の起草が進むなかで、香港住民の間にも「天安門事件」後、意見の対立を調整し、「港人」として団結すべきだという空気が支配的となった。これまで意見を異にしていた財界保守派、中間派、民主派の間に折り合いが付き、第一期立法会の議席数を直接選挙40パーセント、職能別代表40パーセント、選挙会推薦20パーセントの比率にすることで香港内の意見の一致をみた。

行政・立法両評議会官吏議員の「共識方案」ならびにイギリス議会外交委員会の提案は、香港が中国に返還される以前に、民主的な政治制度を定着させ、中国の干渉に耐えられるものにしようという考えに基づいている。これは、イギリス政府が本来政治制度改革の目標として考えていたものと同じものである。また、香港で諸勢力間に妥協が成立したのも香港特別行政区をできる限り中国の影響を受けにくいものにしたいという考えで一致したからである。このような動きは、政治制度改革の方向へ、基本法を引き寄せるものであり、「天安門事件」はイギリス政府の「民意」を盾とした政治制度改革の加速化のためのバーゲニング・ポジションを高めた。香港政庁は基本法が正式に公布される直前の1990年2月16日に、91年の立法評議会の直接選挙議席数を18議席とし、95年には20議席を下回らない旨の案を発表した。イギリスは、香港内の民主化加速の要求や基本法起草の流れをみながら、政治制度改革の速度を決定した。

香港の中国への返還が決定して以来、香港政庁は住民の政治参加を認める政治制度の創設に乗り出した。それは、香港が中国の主権下に置かれるとはいえ、「港人治港」のもと「高度の自治」を中国から保証されたことによる。政治制度の改革と基本法の起草というこの二つの動きは、住民参加をどのように位置

づけるかをめぐっての中英両国の綱引きであった。「天安門事件」以降、民主化をめぐる綱引きは、香港住民を巻き込んでいっそう激しいものとなったが、1990年4月4日、中国全国人民代表大会が香港特別行政区基本法を公布したことによって、形式的には政治制度の改革と基本法は収斂した⁽⁴⁴⁾。

むすびにかえて

香港は1997年以降は中国の主権下に置かれるということと、香港は今後もレッセ・フェールの市場経済を保持し、経済発展を続けなければならないという条件によって、香港住民の政治参加は西欧型の民主主義とは違って制約を受けずにはいられない。しかしながら、香港特別行政区基本法が完成したことによって、香港は返還までの過渡期の第二段階に入ることになった。この過渡期の新段階において、これまで政治に無関心であるといわれてきた香港住民の政治参加は定着していくのだろうか。あるいは、そのまま政治に無関心の状態が続くのであろうか。

1991年9月の立法評議会直接選挙は、そういった意味で香港住民の政治参加の方向を占う試金石であるかのように思われる。この立法評議会選挙では、地域別直接選挙18議席、職能別代表21議席を争って選挙戦が展開されることになる。香港の歴史上初めて住民の直接選挙で選ばれた代表が立法評議会議員となる。また、この立法評議会議員選挙の結果、官吏議員3議席、任命議員18議席の合計21議席に対し、地域別直接選挙18議席、職能別代表21議席の合計39議席の比率になるので、立法評議会は選挙で選ばれた議員が三分の二を占めることになる。これは、もともと過半数を占めていた官吏・任命両議員が少数派になることを意味する。過去100年以上官吏議員と任命議員が法案を通過させてきたし、1985年に間接選挙が導入されてからも、官吏議員と任命議員の合計が多数を占めてきたことによって、政府の政策に反対する意見が法案の通過を阻止することはなかった。しかし、91年の立法評議会の選挙では、官吏・任命両議員と選挙選出議員の比率が完全に逆転することになり、これは香港の政治制度上画期的な意味を持つことになる。

政府は今後いかに過半数の議員の支持を集められるかが今後の課題となる。立法と行政の間でお互いに譲ることのできない問題が生じた場合、政府の議案通過が阻止され、施政効率に重大な影響を及ぼす可能性すら考えられる。しかし、これはあくまでも論理的に可能ということであり、1991年にそのような状況が出現する可能性は小さい。なぜなら、香港政庁は相当数の任命議員を残すとともに比較的政府の影響を受けやすい職能別代表を14議席から21議席に大幅に増やしたために、選挙選出議員の過半数が政府の議案に反対票を投じる可能性は極めて少ない⁽⁴⁵⁾。香港政庁が返還までの間に、レイム・ダック・カバメントになっては、主権のスムーズな移行は実現できないという考えに変わりはない。

一方、91年9月の立法評議会選挙での議席の獲得を目指して、いくつかの参政団体が政党の結成を宣言した。中国の民主化運動を支持し、北京から「転覆組織」としてにらまれている「支聯会」の会員が多数所属する「香港民主同盟」や北京との関係が比較的友好的な「香港民主民生協会」といった民主派の政党、そしてまた財界を中心とする上層階級の利益を代表する「自由民主聯会」といった新しい政党が91年の直接選挙に向けて準備を進めている。

制約されたものであるとはいえ、立法評議会への直接選挙導入によって、香港住民の政治参加のための装置はできあがった。問題は、肝心の香港住民がどう動くかという点にある。過去の地方行政区の直接選挙の例からみる限り、投票率は低く決して住民の政治的関心が高まったとはいえない。しかし、地方行政区議会と立法評議会では、権限の大きさが決定的に違う。そういった意味で、1991年9月の立法評議会選挙は、香港住民の政治参加が定着するのかどうかを占うカギとなるであろう。

〔注〕

(1) 1982年10月21日付『明報』

(2) 1984年12月20日付『明報』

- (3) Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Heaven, Conn.: Yale University Press, 1968) 内山秀夫訳『変革期社会の政治秩序』上・下、サイマル出版会、1972年を参照。
- (4) Ibid. 前掲訳書、7頁
- (5) Ibid. 前掲訳書、9頁
- (6) John Rear, "One Brand of Politics" in Keith Hopkins (ed.), *Hong Kong: The Industrial Colony* (Hong Kong: Oxford University Press, 1971) p.56
- (7) 白石隆、「上からの国家建設—タイ、インドネシア、フィリピン」、『国際政治』84号、1987年2月、28頁
- (8) Colony of Hong Kong, *Letters Patent & Royal Instructions to the Governner of Hong Kong* を参照。
- (9) 拙稿、『香港をめぐる英中関係—中国の対香港政策を中心として—』、現代中国研究叢書XXII、1984年)
- (10) Siu-Kai Lau, *Society and Politics in Hong Kong*, (Hong Kong: The Chinese University Press, 1982) p.173
- (11) 白石隆、前掲論文を参照。
- (12) Edward K. Y. Chen, "The Economic Setting" in David Lethbridge (ed.), *The Business Environment in Hong Kong*, (Hong Kong: Oxford University Press, 1980) を参照。
- (13) Siu-Kai Lau, op. cit., pp.158-182 を参照。
- (14) Jeseoph Y. S. Cheng, "Political Modernization in Hong Kong", *Journal of Common Wealth and Comparative Politics*, Vol.XXVII November 1989 No.3 p.296
- (15) Ezra F. Vogel, *One Step Ahead in China*, (London: Harvard University Press, 1989) pp.47-48 を参照。
- (16) Siu-Kai Lau, op. cit., pp.68-119 を参照。
- (17) Ezra F. Vogel, op. cit., pp.49-50 を参照。
- (18) 山本裕美、「国際経済都市・香港、4、経済」、可児弘明編、『もっと知りたい香港』、(弘文堂、1988年)、89-90頁
- (19) Ezra F. Vogel, op. cit., p.51 を参照。
- (20) Huntington、前掲訳書、47頁。これは、ハンチントンが例外的なケースとして提示したものであるが、香港の場合にはこれがうまくあてはまったといえる。
- (21) John Rear, op. cit., pp.60-65 参照。
- (22) 涂照彦、『土着と近代のニックス・アセアン』、御茶の水書房、1987年、69-70頁参照。
- (23) Jeseoph Y. S. Cheng, op. cit., pp.314-315 参照。

- (24) Peter Harris, *Hong Kong: A Study in Bureaucracy and Politics*, (Hong Kong: Macmillan, 1988) p.5
- (25) M. J. Miners, *The Government and Politics of Hong Kong*, (Hong Kong, Oxford University Press, 1981) pp.110-112, および Annual Report by the Commissioner of the Independent Commission Against Corrrption for 1988 を参照。
- (26) Ian Scott, *Political Change and The Crisis of Legitimacy in Hong Kong*, (Hong Kong, Oxford University Press, 1989) を参照。スコットは、香港政庁が行った政治制度改革は、結局経済エリートと官僚の間の既存の力の関係を維持することが目的であると結論づけている。
- (27) John Rear, op. cit., pp.78-79
- (28) 「エリート民主主義理論」と「参加民主主義理論」の区別の詳細については、蒲島郁夫、『政治参加』、東京大学出版会、1988年を参照。
- (29) 第一章で言及したハンチントンの「ギャップ仮説」も、「エリート民主主義理論」に分類される。
- (30) Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, (London: Cambridge University, 1970)、寄本勝美訳『参加と民主主義理論』、早稲田大学出版会、1977年を参照。
- (31) Norman Miners, "Moves Towards Representative Government 1984-1988", in Kathleen Cheek-Milby & Miron Mushkat (ed.), *Hong Kong: The Challenge of Transformation*, (Hong Kong: Center of Asian Studies University of Hong Kong 1989) pp.19-20 参照。
- (32) John Rear, op. cit., p.60
- (33) 『鏡報』、1985年12月号参照。
- (34) 1987年9月20日付『大公報』、「鄧小平会見香港基本法草委時的講和」
- (35) 『北京週報』、1990年第18号。
- (36) 『中華人民共和国香港特別行政区基本法(草案)徴求意見稿』、1988年4月、48頁
- (37) House of Commons Foreign Affairs Committee, *Second Report Hong Kong*, (London, Her Majestie's Stationery Office, 1989), p.13
- (38) 前掲『基本法徴求意見稿』、48頁
- (39) 『北京週報』、1984年第30号、「鄧小平主任、香港問題を語る」
- (40) Green Paper 1984: The Further Development of Representative Government, July 1984
- (41) White Paper 1984, November 1984
- (42) 拙稿、「97年香港返還をめぐる中英交渉—『一国両制』構想対非植民地化」、(八千代国際大学紀要『国際研究論集』第二巻第二号、1989年7月)、48頁参照。

- (43) 前掲『基本法徴求意見稿』、50頁
- (44) 政治制度改革と基本法の収斂は、植民地香港の立法評議会の議席構成と香港特別行政区の立法会の議席構成への推移として、下図のように表わされる。

議席数	年	1984	85	88	91	95	99	2003
官 吏		29	10	10	3			
任 命		18	22	20	18			
選 挙 団 (区議会・市政局)			12	12				
職能代表別選挙			12	14	21	30	30	30
地域別直接選挙					18	20	24	30
選挙会推薦						10	6	
合 計		47	56	56	60	60	60	60

- (45) 1990年4月1日付『亞洲週刊』参照。