

香港における高齢者の生活保障 -- 年金への不信と越境できない公的サービス (特集 新興諸国の高齢化と社会保障)

著者	澤田 ゆかり
権利	Copyrights 日本貿易振興機構 (ジェトロ) アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	アジ研ワールド・トレンド
巻	188
ページ	12-15
発行年	2011-05
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00004240

香港における高齢者の生活保障

―年金への不信と越境できない公的サービス

澤田 ゆかり

●激しい批判にさらされた年金基金への資金注入

今年三月六日、香港では二〇一一年度の政府予算に対して激しい抗議運動が起こった。政府機関が集中するセントラル地区では、デモ隊が警察と衝突し、一一三人が逮捕されるにいたった。デモの参加者は主催者発表で一万人、警察の推計でも六三〇〇人に上っている。この予算案の責任者である財政長官への批判が高まるなか、新年度の政府予算が執行されるまでの「つなぎ予算案」^①が、民主党派の棄権によって三月九日に立法議会で否決された。これは香港の歴史上、前代未聞の出来事であった。

政府予算がこのような激しい抵抗に遭ったのは、好況により累積する香港政府の財政黒字が背景になっている。二〇一一年二月二三日に曾俊華 (John C. Tsang) 財政長官が公表した政府予算案によ

れば、二〇一〇年度の経済成長率は、実質GDPで対前年比六・八%、二〇一〇年度(二〇一〇年四月から二〇一一年三月)の財政黒字は七〇〇億香港ドル(一香港ドル≒約一一円)を超え、政府準備預金は累積で五九一億香港ドルに達する見込みであった。

日本をはじめ財政難に苦しむ多くの国から見ると夢のような話だが、香港市民の目には、財政収入に比して社会に費やす金額が少なすぎる、と映ったのも事実である。同じく財政黒字を計上しているマカオとシンガポール政府が、国民に対して現金給付を行ったことも、香港市民を刺激した。シンガポールを例にとると、二〇〇八年三月に財政黒字から二八億シンガポールドル(当時の交換レートで約二三〇〇億円)を国民に還元している。実は、香港政府も黒字還元を方針として打ち出してはいた。政府

はすでに二月の当初案の段階で、公営住宅の家賃の二カ月免除や高齢者手当の引き上げ、低所得者層への教育支援を含む具体的な還元の方策を提示していたのである。ところが皮肉なことに、黒字還元の主たる給付先として年金基金を指定したことが、香港市民が積年の不満を噴出させるきっかけになった。

これは政府にとっては、予想外の反応であったかもしれない。というのは、前年にも年金基金への財政注入は実施されていたからである。しかもその際の金額は、今回の政府予算案と同じく、加入者一名の口座あたり六〇〇〇香港ドルと定められていた。それなのに、なぜ今年はいくらほど市民の怒りを買うことになったのであろうか。

●年金基金への不信感と不公平感

市民の不満は、まず年金基金へ

の注入による最大の受益者が加入者ではなく金融機関ではないか、という疑念に根差している。香港の年金制度の特徴は、独立した公的年金を設置せずに、民間金融機関が提供する年金プランに加入することを義務付ける、という点にある。すべての被雇用者は、強制退職年金基金(MPF)または任意退職年金基金(ORSO)として認可を受けたプランに加入しなくてはならない。そして、これらのプラン提供を許されたのは、英領時代から金融界を牛耳る香港上海銀行や欧米の大手国際金融機関、および中国銀行など大陸の国有銀行であった。

この制度が二〇〇〇年に導入される際、民主党派や左派議員からは、公的基礎年金の実現を先にすべきという声が上がっていた。また中小企業からは逆に、雇用主に対する保険料支払いの強制は、人件費の上昇を招き香港の自由なビジネス環境を後退させるといった懸念が表明されていた。それにもかかわらず現行の年金制度が成立したのには、金融界からの強い支持によるものであった。

以上のような経緯を踏まえると、年金基金への黒字還元は、一般市民の目には自分たちの老後の生活

保障というよりも、金融機関への資金注入に見えるのである。より具体的には、MPFもORSOも確定拠出の完全積立方式であるから、給付額はあくまで基金の運用次第である。いっぽう加入者が支払う手数料の方は確実に金融機関が引き落とししていく。MPF計画管理局 (Mandatory Provident Fund Schemes Authority) の統計によれば、二〇一一年三月末日現在、MPFの平均手数料は一・八一%である。香港の地元紙がこの数値をもとにして、六〇〇〇香港ドルがMPF口座に入金された場合、今の若者が定年を迎える三〇年後に確実に受給できるのはどのくらいか⁽²⁾と推計したところ、一三〇〇香港ドルにすぎないという結果が出た (Kamp [2011])。

市民にしてみれば、マカオ政府がやったように個々人に小切手で直接送付してくれば、六〇〇〇香港ドルの価値をいま手にすることができると、年金基金への入金では六五歳まで引き出すのを待たされる、その間に何が起きるかわからない、という思いがある。アジア通貨危機とリーマンショックを経験した香港の住民は、金融機関のリスクに敏感にならざるを得ない。もうひとつ予算案が市民の反発

を招いた重要な要素は、現行の年金基金が国民皆保険ではないことによる不公平感である。MPFは被雇用者、自営業者を加入対象にしており、専業主婦やパート労働者は対象外に置かれている。また現在の高齢者も、この制度が実施される前の勤労世代だったため、保険料の積立がなく加入できない。したがって、政府が黒字を選元するのにMPF口座を経由させれば、それは仕事のない女性や高齢者を自動的に排除することを意味する。MPFの加入者は二五〇万人、ORSOは三八万人であるから、総人口(七〇〇万人)の四割にどしか恩恵にあずかれないことになる。

たしかに香港の住民の間では、政府に頼らないレッセフェールの伝統が強いが、高齢者の生活保障は、数少ない例外として扱われてきた。王家英が一七四六世帯に対して行ったアンケート調査でも、回答者の九六・四%が高齢者の最低生活保障について政府が責任を持つことを支持するという結果が出た。こうした状況を反映して、民主党派は香港政府に対し、予算案可決の条件のひとつとして、住民皆保険となる基礎年金の設置を要求している⁽³⁾。

● 中国大陸からのUターンする高齢者

普遍的な公的年金が存在しない以上、高齢者の生活保障はもっぱら家族と貯金に頼らざるを得ない。かつて高度経済の時代には、未来の世代は今よりも給与所得が増大することが期待できたので、我が子への教育投資が効果的であった。また不動産市場の発展にともない、自宅の資産価値が増大した。万が一、息子や娘が頼りにならなくても、最晩年には香港で蓄えた貯金を持って、生活費が極端に安い中国大陸に移り住むという手段があった。

しかし日本よりも急速な少子高齢化の進展によって、香港では家族による高齢者扶養は日増しに弱体化している。二〇〇六年の香港人口調査によれば、合計特殊出生率は〇・九八と日本以下であるのに対して、平均寿命は男性七九・八歳、女性八五・六歳と日本に並ぶ長寿地域になっている(澤田「二〇〇八・一八九」)。さらに六五歳以上の高齢者が子女と同居する比率は減少傾向にある。香港政府統計処の資料によると、一九九六年から二〇〇六年の二〇年間で、子女とだけ同居する高齢者の比率は二八・二%から二三・一%に下落し、

逆に配偶者との二人暮らしが一六・二%から二一・二%と五ポイント上昇している。ここから我が子に頼る従来型の扶養ではなく、老夫婦二人で支え合わねばならない世帯が増えていることが分かる。

このため近年は、中国大陸で老後の生活設計を立てる人々が増えていた。大陸と強い連携を持つ親中系労働組合である香港工会聯合会 (The Hong Kong Federation of Trade Unions, 略称FTU) の調査によれば、広東省に移り住んだ四〇歳以上の香港市民は約一五万人に達し、そのうち六五歳以上の香港市民は五万人と推計されている(THC)。政府の当初予算案は、香港域内の高齢者だけでなく、これらの中国大陸への移住者からも非難的となった。

MPF経由の六〇〇〇香港ドルの還元が受けられないのは、域内の高齢者と同じであるが、彼らはその他の還元項目からも排除されている。たとえば二月の予算案に盛り込まれた公営住宅の家賃免除や電気料金への補助、あるいは七〇歳以上の高齢者向けの医療サービス券(従来は二倍にあたる年間五〇〇香港ドルに増額された)は、中国大陸で利用するわけにはいかない。

しかし大陸に移った高齢者にとつてなによりも不満だったのは、香港に住む子女が大陸に送金してくる生活費が、今回の税控除の対象にならないことであった。息子や娘の重荷になりたくない、と考えて大陸に移住した高齢者も少なくない。そのため遠慮しながら仕送りを受ける立場になった老親の間では、せめて香港に残った家族が税控除を受けられればという願いが強い。

また大陸で暮らす高齢者が香港政府の黒字還元を望むのには、別の理由もある。かつて香港と広東省の生活水準には大きな差があった。しかし中国が急激な経済成長を遂げるにつれて、人民元の価値が上がり続け、香港ドルの交換レートは人民元に対して下落する一方である。二〇〇八年には一香港ドルは〇・八九人民元であったが、わずか二年余の後の二〇一一年三月には〇・八四人民元にまで下がっている。このため大陸に移った高齢者の香港ドル建て資産と香港の子女からの仕送りは、目減りする一方である。

これに加えて、中国大陸で急速に進むインフレが追い打ちをかけている。中国国家統計局によれば、二〇一一年二月の物価は対前年同

月比で四・九%上昇しており、なかでも穀類は一四・八%、卵は一三・三%、果物に至っては三一・一%と、食品のインフレ傾向が顕著である。広東省の同月値は四・二%と中国全体の平均よりはやや低い。生活コストが上昇傾向にあることに変わりはない。

こうした状況から貯金を使い果たして香港に戻ってくる高齢者の数が、少しずつ増加している。前述のFTUは、香港で高齢者手当を受給するために大陸からUターンする高齢者の支援を行っているが、彼らに関与した事例では、二〇〇九年と二〇一〇年に香港に戻った高齢者は一〇〇人から一四五人に増えており、二〇一一年に入ると一月だけですでに二〇人に達したという(He 2011)。黒字還元の公的サービスが一国両制の境界線を越えられない以上、高齢者本人が移動するしかない。

●深まる貧困の高齢化と政府の対応

このように香港では、従来は有効だった高齢者の老後保障の方法が機能不全に陥りつつある。このため、膨大な財政黒字の陰で、貧困の高齢化が進展している。人口全体の所得の中央値の半分以下を

貧困層と定義すると、高齢者人口に占める貧困者の比率は一九八六年の二二・五%から二〇〇六年の四〇・一%にまで増大した(香港社会服務聯会「二〇〇七」)。

これに対して、香港政府は新たに高齢者の雇用を推進するワークフェアを提唱している。しかし高齢者の就業は容易ではないし、かりに就労できたとしても賃金は低水準にとどまりがちである。主な雇用から得る月収を用いて、高齢者と香港の全就労者を比較すると、高齢者の中央値(六五〇〇香港ドル)は全就労者の一万香港ドルの六五%にすぎない(香港政府統計処「二〇〇八」)。すなわち高齢者は運良く職探しに成功した場合でも、前述の定義を用いれば、一七%あまりが貧困線以下(月収四〇〇〇香港ドル未満)に陥っている(表1)。香港の人口全体では同じ水準の貧困層は、一・七%に留まっていることから、高齢者の間で貧困者が増えていることがうかがえる。

実は前年に実施されたMPFへの資金注入には、この貧困問題に関わる要素が加味されていた。すなわち黒字還元の対象は、MPF加入者のうち月収が一万香港ドル以下の人々に限定する、という条

表1 65歳以上の就労者が主たる雇用から得る月収(2006年)

主な雇用からの月収(香港ドル)	65-69歳		70-74歳		75-79歳		80-84歳		85歳以上		65歳以上の小計	
	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%
\$2,000未満	1,450	4.7%	873	5.4%	294	4.1%	226	7.5%	170	9.8%	3,013	5.08%
\$2,000-\$3,999	3,447	11.1%	2,130	13.1%	925	12.9%	397	13.3%	233	13.5%	7,132	12.04%
\$4,000-\$5,999	7,456	23.9%	3,608	22.3%	1,591	22.2%	540	18.0%	320	18.5%	13,515	22.81%
\$6,000-\$7,999	4,969	15.9%	2,466	15.2%	1,082	15.1%	323	10.8%	248	14.3%	9,088	15.34%
\$8,000-\$9,999	2,818	9.0%	1,405	8.7%	538	7.5%	272	9.1%	138	8.0%	5,171	8.73%
\$10,000-\$14,999	3,911	12.6%	2,111	13.0%	1,014	14.2%	444	14.8%	228	13.2%	7,708	13.01%
\$15,000-\$19,999	1,662	5.3%	775	4.8%	465	6.5%	118	3.9%	65	3.8%	3,085	5.21%
\$20,000-\$24,999	1,576	5.1%	709	4.4%	489	6.8%	136	4.5%	56	3.2%	2,966	5.01%
\$25,000-\$39,999	1,245	4.0%	646	4.0%	189	2.6%	177	5.9%	112	6.5%	2,369	4.00%
\$40,000以上	1,822	5.8%	991	6.1%	378	5.3%	179	6.0%	94	5.4%	3,464	5.85%
無報酬の家族労働	806	2.6%	501	3.1%	189	2.6%	182	6.1%	67	3.9%	1,745	2.94%
総計	31,162	100.0%	16,215	100.0%	7,154	100.0%	2,994	100.0%	1,731	100.0%	59,256	100.00%

(注) 出所：香港政府統計処 [2008] より筆者作成。

件が付いていたのである。彼らは福祉サービスの対象になるような貧困層ではないが、MPFの加入者のなかでは相対的に低所得と考

えられた。したがって前年の財政黒字の還元は、今年のような年金を管理する金融機関へのばらまきではなく、香港のような格差社会に必要とされる福祉の延長として受けとめられた。

結局、社会的な合意がなかったとして、香港政府はわずか一週間後の三月二日に当初案を撤回し、新たな予算案を公表した。改定案では、六〇〇〇億香港ドルを年金基金に注入する代わりに、すべての一八歳以上の香港特別行政区の永住者に対して直接給付することが定められた。これにより香港の永住権さえあれば、香港域内に居住していない者でも給付を受けられることになった。この結果、給付総額は当初の二四〇億香港ドルから三六〇億香港ドルに膨れ上がり、減税などその他の項目を合わせる約四〇〇億香港ドルが政府から社会に還元されることになった。

しかし政府の期待とは裏腹に、新予算案の発表後も、冒頭で紹介したように三月六日の抗議運動が実行されている。新しい予算案の掲げた一八歳以上の永住者という条件では、香港での居住期間が七年未満の新移民が給付対象から排除されることになる。また当初案への批判の過程で、皆保険型の基

礎年金や自宅取得補助の復活などの要求が浮上しているが、新たな予算案はこれらの要求には応えられない。香港政府は豊かな財政を背景にして、少子高齢化時代の到来に備えた年金基金の強化を狙ったが、かえって今の高齢者にとつての生活保障の欠如を浮き彫りにし、格差社会の是正要求というパンドラの箱を開けてしまったようである。

(さわだ ゆかり／東京外国語大学大学院総合国際学研究院)

《注》

- (1) 香港の財政年度は三月三一日で閉じるが、翌年度の予算が割り当てられるのは、例年四月中旬になる。このため、四月一日から四月中旬にかけては「つなぎ予算」で公共サービスや公務員の給与と支払を維持することになっている。二〇一一年度へのつなぎ予算は、当初六〇二億香港ドルであったが、三月九日に立法議会でも否決されたあと、五九七億香港ドルにまで減額した案が再提出されている。
- (2) 運用益ゼロ、インフレ率三％として計算 (Kamp [2011])。
- (3) 現実問題として忘れてならな

いのは、公務員がMPF経由の還元対象に含まれなかった点である。公務員の労働組合は香港で大きな影響力を持つ圧力団体であり、かれらが反対に回ったことも予算案可決への逆風となった。

《参考文献》

(日本語)

- 澤田ゆかり [二〇〇八] 「香港の少子化と移民の社会適応」(西村成雄、許衛東編『現代中国の社会変容と国際関係』汲古書院 一八九—二〇四ページ)。
- (中国語)
- 中国国家統計局 [二〇一一年] 「各地区居民消費價格指數 (二〇一一年二月)」〈http://www.stats.gov.cn/tjsj/jdsj/t20110314_402713851.htm〉
- [二〇一一年三月三一日閲覧] 「二〇一一年」 「居民消費價格分類指數 (二〇一一年二月)」 〈http://www.stats.gov.cn/tjsj/jdsj/t20110314_402713852.htm〉
- [二〇一一年三月三一日閲覧] 王家英、尹寶珊、羅榮健 [二〇〇八] 「香港人对福利国家的態度：一個階級和比較的分析」(黃紹倫、尹寶珊、梁世榮『新世紀
- 華人社会面貌・社会指標的分析』香港・香港中文大學香港垂太研究所) 二四一—二六五ページ。
- 香港社会服務聯合會 [二〇〇七] 「对『檢討高齡津』的意見」香港社会服務聯合會、二〇一一年一月一日 〈http://www.hkcss.org.hk/pr/consultation_papers/OAA_PaperToWelfarePanel_071210_final.pdf〉
- 二〇一一年二月四日閲覧。
- 香港政府統計處 [二〇〇八] 『香港統計月刊二零零八年三月』、香港：香港特別行政区政府統計處。
- (英語)
- He Huifeng [2011] "Budget bitterness across the border", *South China Morning Post*, Sunday February 27.
- Kamp, Jake van der [2011] "Turnaround on MPF Joke a Victory for Placard Wavers", *South China Morning Post*, Thursday, March 3.
- Mandatory Provident Fund Schemes Authority [2011] "Fee Comparative Platform: Average Fund Expense Ratio of All MPF Funds" 2011-03-31 updated, 〈<http://cplatform.mpsfa.org.hk/MPFA/english/system.jsp>〉 (二〇一一年四月五日閲覧)。