

第4章

香港における貧困層の拡大と社会扶助政策

澤田ゆかり

はじめに——問題意識と先行研究

東アジアのなかでも、香港は最も豊かな地域である。1人当たりGDPは2003年現在で、2万3000米ドル強の高さを誇っており、1999年から2003年の4年間の年平均経済成長率は3.8%を超えていた（香港政府統計処 [2004: 393]）⁽¹⁾。しかし、その一方で不平等度を表すジニ係数をみれば、2004年時点で0.525に達しており、同年の東アジアNIEsのなかでは突出して高い。世界銀行の報告書によれば、香港のジニ係数はアルゼンチン（同年0.522）やメキシコ（2000年0.546）の間に位置しており、一次分配による所得格差の点に限っては、東アジア諸国よりもラテンアメリカに近いことが分かる（Legislative Council Secretariat [2004: 5], World Bank [2004: 62]）（表1）。

表1 アジアNIEsのジニ係数比較

国・地域名	ジニ係数	調査年
香港	0.525	2001
シンガポール	0.425	1998
台湾	0.326	2000
韓国	0.316	1998

（出所） Legislative Council Secretariat, Research and Library Service Division [2004: 3].

（原典） World Bank [2004], および Census and Statistics Department, *Distribution of Income in Taiwan*, 2002.

ところが社会保障をめぐる政策に関しては、香港はラテンアメリカとは対照的な道を歩んでいる。社会保険を中心に据えたラテンアメリカに対し、香港では社会保険は発達せず、最低限の生活水準を保障する社会福祉がつねに政策の柱となってきた。1990年代に入ると、社会福祉の重要性はますます高まった。生活保護の対象者数が急増したからである。生活保護プログラム(CSSA)²⁾の受給者件数は、1991年度には7万2000世帯だったものが、2003年度には29万世帯へとほぼ4倍にふくれあがった。このことは中国返還後の香港に重い財政負担をもたらす結果となった。上記の生活保護プログラムへの財政支出は、1991年度の11億3580万香港ドルから2003年度173億620万香港ドルに達していた。

さらに実際の生活困窮者は、CSSA 受給者を大幅に上回ることが推測されている。なぜならば CSSA の受給資格があってもスティグマを伴うミーンズテストを嫌って自ら申請を行わない者や、不法移民や輸入労働者など申請できない者も存在するからである。また CSSA は「生活に必要最低限な財の調達」を貧困ラインに設定しているが、これには社会全体の所得格差が反映されない。物価を通じて間接的に調整されてはいるが、賃金(所得)にはリンクしておらず、経済成長の成果を再分配する機能は弱い。このような問題に対して、香港の学会や NGO は社会の平均相対的な水準として「貧困世帯」をとらえ、独自の貧困計測を行っている。1996年に社会保障学会が行ったサンプル調査によれば、貧困人口は85万人で当時の人口の13.4%を占めるといふ(莫 [1999: 3])。

こうした1990年代における香港の貧困人口の増加と、それに伴う社会福祉プログラム対象者と費用の拡大は、政府と研究者の双方から注目を集めてきた。マクファーソンとローは貧困線の計測を通じて、社会扶助プログラムの受給水準が不十分であることを主張した(MacPherson and Lo [1997])。また1996年には立法評議会(現立法会)事務局のリウらが政府家計調査のデータに基づき、ベーシックニーズの観点から分析を行って、マクファーソンと同様の結論を提示した(Liu, Yue and Lee [1996])。

このような貧困層の定義と政府の給付水準の適正をめぐる議論は、1990年代になってから始まったのではなく、すでに生活保護に対する現金給付が導入された1970年代から盛んに行われていた。その代表的な成果は、1982年のチャウの調査研究であろう。タウンゼントの影響を受けたチャウは、最低限の生活費を算出するために、817世帯の貧困層にインタビューを行い、彼らの生活実態に基づいた「必要最低限の費用」を提起した (Chow [1982])。現行のCSSAの給付水準の設定は、このチャウの研究成果に大きな影響を受けている。

この系統の研究には共通の特徴として、(1)家計調査やサンプル調査を実施して低所得層の実態把握を重視する、(2)適正な生活保護の給付水準を算出して政府に提言する、という点が上げられる。その反面、個別具体的な事例研究が中心であるために、(3)長期的な貧困発生 of 要因分析には深く踏み込まない、(4)福祉国家論や福祉多元論を反映した国際比較研究が少ない、という問題点があげられる。

しかし、この系統の研究にも1997年の返還以降から少しずつ変化がみられるようになった。その代表例は、家計調査を元に現行の社会福祉プログラムの有効性に疑問を呈したウォンの研究である (Wong [2000], Wong and Lee [2000])。ウォンは貧困発生 of 要因分析にも踏み込み、「貧困文化」と経済グローバル化の影響に注目した。ウォンは政府の主張する華人の「依存の文化」(政府の福祉に依存する傾向)は原因ではなく結果であり、貧困層は「自立性の文化」にあることを主張している (黄 [2001: 3-5])。

これらの議論に対し、賃金に基づく貧困層の定義を提起して、国際比較を強調したのが莫 [1993] [1999] である。莫は香港を世界でもっとも所得格差の激しい地域 (莫 [1999: 17-18]) として分析し、再分配の主要な手段であるCSSAを抑制する改革に反対の立場を取った。チャン (Chan [1996]) は、政策決定過程に注目して、社会保障制度の現実を分析した。チャンが着目したのは、政治アクターとしての圧力団体の存在であった。植民地行政内での官僚と地元経済界の結びつきが、返還をきっかけに政党を介した議会政治へと

転換するなかで、政治課題としての福祉の意味が変質した過程を、チャンは詳細に描き出している。

「貧困の女性化」というジェンダー問題については、チュウとリーが中国大陸への製造業の移動という産業構造から、女工のリストラに言及しているが、実態調査の報告段階にとどまった (Chiu and Lee [1997])。同様に、高齢者の貧困に関しては、NGO が数多くの調査を行っている (香港明愛社区發展服務 [1992] [1994] [2001]) が、ランダムな小規模のサンプル調査の発表に終始している。

こうした研究を参考にして、筆者は既存の「福祉国家論」のなかで香港を位置づける試みを行った。具体的には、香港に初の国民年金制度³⁾が成立する過程を分析し、香港の社会保障制度はエスピーン-アンデルセンのいう「自由主義レジーム」の性格を強めつつあると結論づけている (沢田 [2003: 135])。その根拠は香港が「ミーンズテスト付きの扶助、最低限の普遍主義的な所得移転、あるいは最低限の社会保険プラン」(エスピーン-アンデルセン [2001: 29]) という条件にそのままあてはまるからであった。事実、初めて導入された年金制度は、成立までの過程において公的な社会保険の性格を失い、市場から養老年金を調達するよう法的に強制する制度となった。

しかし上記の分析には、以下の点で課題が残った。

第1に、「自由主義レジーム」と断定するには、社会福祉における政府の役割が大きいという点である。前述したように、社会福祉の面でも香港には「ミーンズテストが存在すること」と「生活困窮者にのみ所得移転を行うこと」から、一見すると「自由主義レジーム」に該当する。しかし総論で示されたように、自由主義レジームでは「多数の通常の市民は市場において能力に応じた福祉調達」(本書総論13ページ)を行うことが特徴になっている。「多数」が市場からの調達を期待されいながら、それが現実には不可能な場合、残余的な部分であったはずの社会福祉が極大化し、結果的に市場ではなく政府が中心的な役割を果たすようになる。

例えばソーシャル・セーフティネットの一部として医療を考えた場合、香

表2 雇用先による医療給付および商業医療保険の購入状況

	雇用先による 医療給付・手当	個人による商業 医療保険の購入	人数 (1000人)	総人口比 (%)
1	○	×	1,619.8	24.3
2	×	○	649.4	9.7
3	○	○	412.7	6.2
4	×	×	3,984.1	59.8
総人口			6,666.1	100.0

(注) ○=あり, ×=なし。

(出所) 香港政府統計処 [1999: 14]。

港には国民健康保険は存在しない。したがって市民は商業ベースの医療保険に加入することになる。ところが実態として、商業的な医療保険に加入している市民の数は、人口の過半数を下回っている。香港政府の1998年末の調査推計⁽⁴⁾によれば、人口の6割に相当する398万人が商業保険に加入しておらず、かつ雇用先からの医療給付も受けられない状態にある(表2)。

このような状況に対して、香港政府は国民健康保険のような社会保険ではなく、「安価な医療サービスを提供する官立病院」を提供してきた。現在、官立病院は独立法人化されたが、その財政は90%以上を政府補助金に依存している。また社会扶助プログラムの受給者は、こうした公的な病院では診療費が制度的に免除される。

いいかえれば、香港政府は方針としては「自由主義レジーム」に傾斜しているが、現実には福祉的な医療に対する財政負担の膨張を招いている。「能力に応じて市場から福祉を調達」できる人々が少なくなれば、政府の方針とは別に「最低限の生活水準」を維持するために社会福祉的給付の部分が拡大するのである。医療保険はこの一例にすぎない。この結果、香港の財政に占める社会保障費の比率は、「小さな政府」「自己責任」「市場メカニズム」の強調にもかかわらず、増大し続けている(表3)。

本章では第1の課題として、「自由主義レジーム」を反映した政府の方針が、なぜ実施の段階で逆に政府の役割を増大させたのかを、社会扶助を例に考察する。

表3 歳出に占める社会保障費の割合

(単位: 100万香港ドル)

項目	年	1992/93	1993/94	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04
域内・対 外事務	額	4,145	4,905	8,112	8,632	9,130	8,262	8,225	8,077	8,526
	%	3.4	3.2	3.5	3.2	3.4	3.1	3.1	3.1	3.1
経済	額	7,622	12,591	17,064	21,421	12,272	12,486	13,714	13,748	15,561
	%	6.2	8.1	7.3	8.0	4.6	4.7	5.1	5.2	5.6
教育	額	22,180	25,434	47,027	48,479	50,307	51,408	52,232	54,785	57,748
	%	18.0	16.4	20.0	18.2	18.7	19.2	19.4	20.8	20.7
環境	額	6,322	6,899	13,077	13,346	12,496	11,337	11,207	11,443	11,213
	%	5.1	4.4	5.6	5.0	4.6	4.2	4.2	4.3	4.0
衛生	額	13,636	18,457	27,982	31,400	31,894	32,753	34,213	33,199	34,485
	%	11.0	11.9	11.9	11.8	11.8	12.2	12.7	12.6	12.4
住宅	額	12,932	16,607	24,651	38,850	45,872	42,606	32,055	24,031	27,854
	%	10.5	10.7	10.5	14.6	17.0	15.9	11.9	9.1	10.0
インフラ 建設	額	17,045	22,563	21,166	23,132	22,933	22,820	24,878	24,590	26,363
	%	13.8	14.5	9.0	8.7	8.5	8.5	9.2	9.3	9.4
治安	額	16,286	17,322	23,764	25,115	25,882	26,743	27,554	27,068	27,456
	%	13.2	11.2	10.1	9.4	9.6	10.0	10.2	10.3	9.8
社会保障	額	7,299	9,170	21,710	26,377	27,616	28,165	30,059	32,282	33,997
	%	5.9	5.9	9.2	9.9	10.2	10.5	11.2	12.3	12.2
補助サー ビス	額	16,026	21,259	30,227	29,696	31,082	30,927	35,222	34,297	35,980
	%	13.0	13.7	12.9	11.1	11.5	11.6	13.1	13.0	12.9
総計	額	123,493	155,207	234,780	266,448	269,484	267,507	269,359	263,520	279,183
	%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(注) 2003/04年数値は予測値。

(出所) Census and Statistics Department, *Hong Kong Annual Digest of Statistics 2004*, Hong Kong: Hong Kong Government Logistics Department, 2004, p.223.

第2に、上記の議論からも分かるように、政府の役割に重点を置くと、香港については「自由主義レジーム」と「保守主義レジーム」との差が不明確になる。保守主義レジームは家族制度の維持を目指しており、家族がその構成員にサービスを提供できなかつたときのみ国家が介入する、というのが総論での定義である(本書総論13ページ)。これに基づけば、仮に「家族のサービス」が最低限の生活水準の維持であった場合、香港政府の機能は自由主義レジームとほとんど変わらない。なぜならば、どちらのレジームであっても「最低限の生活を維持できなくなると、はじめて政府が介入して生活扶助を行う」からである。しかも香港政府は植民地時代を通して、常に華人家族の

相互扶助を強調してきた。返還の年にあたる1997年には、行政長官が施政方針演説において、「思いやりのある親切な社会」という表題で、高齢者保護や障害者、低所得者層への政策に触れているが、そこでも第1行目に「高齢者の世話は、すべての家族の責任である」と宣言している（董 [1997]）。このように「家族の相互扶助の重視」と「それが機能しない時のみ政府の生活保護が介入」という特徴からすると、香港の社会保障は「自由主義レジーム」と「保守主義レジーム」の2つの顔を持つかにみえる。

2つのレジームを区別するには、社会福祉面での政府の介入が「家族の相互扶助機能を強化する」のか、あるいは「個人の経済的自立性を高める」方向に作用するのかをみる必要がある。このためには福祉政策と家族の役割との相互作用を確認しなくてはならない。ケア労働の担い手である女性を例にとれば、社会扶助政策は彼女たちを労働市場に進出するよう奨励するのか、それとも他の家族からの経済的支援を強化するようし向けるのか。従来の研究には、このようなジェンダーを含む家族の視点が十分ではなかった。そこで本稿では、家族の構造変化を確認したうえで、社会扶助政策にみる一人親家庭と離散家族の変化を分析する。

第3に、社会扶助の拡大を推進した主体はなにか、という問題を取り上げる。他の東アジアNIEsの例をみると、1980年代の民主化と市民社会組織の形成が社会保障の推進につながった。香港の場合も、民主化と市民社会組織の成長という要素は確認できるが、そのプロセスが台湾や韓国とは異なる。台湾・韓国では市民社会組織が「下からの民主化」を促進し、その結果として福祉が政治的な課題に上るようになった。これに対して香港の場合は、返還交渉のなかで「上から与えられた民主化スケジュール」にそって、民間の福祉団体がその政策（＝民主化と社会安定）を実行する受け皿（＝選挙に向けた政党の結成と福祉サービスの拡張）のひとつになった。また、これらの福祉団体は同時期に政府からの財政補助の依存度を高めていること、さらに1997年の金融危機以降に中間層が二極分化し、弱体化していることを考えると、返還以降の社会扶助の拡大を単純に「市民組織の台頭による民主化」に帰す

ことはできない。

そこで本稿では、1990年代における社会扶助政策の変遷を分析し、その拡張を招いた主体を抽出することにする。考えられるアクターとしては、域内の福祉団体と政府、政党、および中国、イギリス、国連など域外の国・組織が挙げられる。また各アクターの行動の背景となった経済・社会の構造変化も視野に入れる必要がある。

第1節 膨張する「自由主義レジーム」下の社会扶助

香港の最大の社会扶助制度は「総合社会保障援助制度（Comprehensive Social Security Assistance, 以下、CSSAと略す）」である。社会福利署の支出の6割以上を占める最重要の生活扶助であり、自活できない低所得者を対象に、現金で生活費を支給する。

CSSAを受給するための資格は、次のとおりである。(1)香港市民であること、また香港在住期間が少なくとも1年以上あること（ただし特殊事情は、社会福利署所長が勘案する）、さらに(2)経済的条件として、収入と資産評価が義務づけられている。収入については、15歳以上59歳未満の労働力年齢にある健常者の場合、毎月の収入が1610香港ドル未満で、かつ労働時間が120時間以上であること。しかもこの場合は、「自力更生支援計画（Support for Self-reliance Scheme）」に参加していることが、CSSA受給の条件になっている。

資産評価については、総額が表4の上限を超えない場合に、CSSAを受給することができる。障害者については、公的病院もしくは診療所で医者から障害者証明を交付してもらう必要がある。その他、健常者に対しては、特別手当として、家賃補助、上下水道料金、葬儀代、保育園・幼稚園費、学費に関して補助金がある。高齢者と障害者については、これに加えて医療・リハビリ手当が加算される。

CSSAを連続して12カ月以上受給した高齢者と障害者に対しては、13カ月

表4 CSSA 受給資格の資産上限額

(単位：香港ドル)

単身者世帯の場合

健常者の成人	22,000
障害者・高齢者・未成年	34,000

家族世帯

健常者		高齢者・障害者	
人	資産額	人	資産額
1	14,500	1	34,000
2	29,000	2	51,000
3	43,500	3	68,000
4以上	58,000	4	85,000
		5	102,000
		6以上	119,000

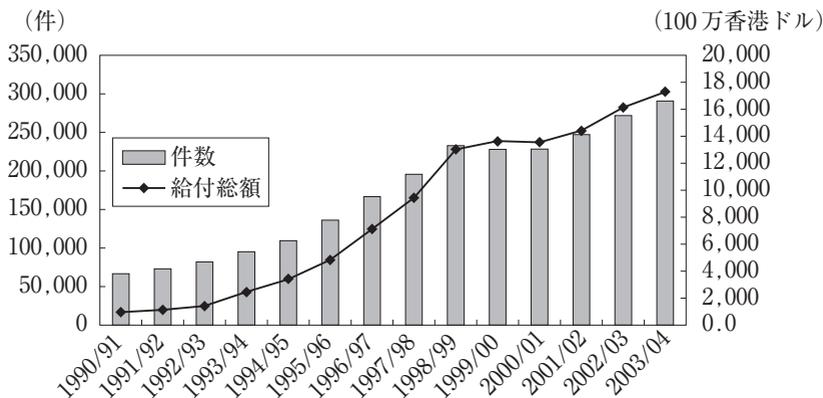
(出所) 香港社会福利署ホームページ, “Comprehensive Social Security Assistance Scheme (i) Asset Limits.” (http://www.info.gov.hk/swd/html_eng/ser_sec/soc_secu/ratenew.html#CSSAa1) 2005年7月12日アクセス。

目に家庭用品の買い換え用に特別手当が支給される。単身者には年額1605香港ドル、資格人員が2人から4人規模の世帯には3210香港ドル、資格人員の規模が5人以上の世帯には4305香港ドルが渡される。これとは別に、一人親家庭には毎月255香港ドルの特別手当が支給されている。これらをすべて総合すると、確かに香港で生活するには困らない額の現金支給であるといえる。

この受給件数が1990年代に急増した(図1)。増大の要因は多岐にわたるが、主として以下の3点に総括できる。

第1の要因は、この地域における少子高齢化の急速な進展である。2003年における65歳以上の高齢者の人口比は、香港ではすでに11.7%に達しており、国連の定義である7%を上回る高齢化社会に突入している。また同年の平均寿命は男性78.5歳、女性84.3歳で、アジアでも屈指の長寿社会である。しかも少子化の進行も深刻である。女性1人当たりによる出生数(合計特殊出生率)は1998年と1999年に連続して1を割り込んだ。2000年には1.024と持ち直したものの、2001年から再び0.927に落ち込み、翌2002年が0.927、2003年

図1 CSSA 受給件数と金額の増大



(出所) 「香港統計年鑑」各年版。

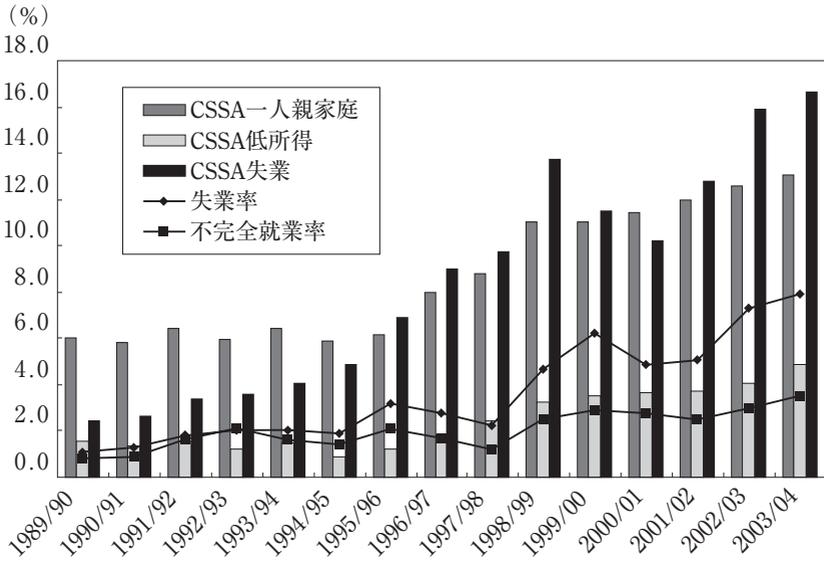
現在も0.941と極めて低位で推移している（香港政府統計処 [2004: 4-5]）。

香港には賦課方式の年金制度が存在しないので、少子高齢化は日本のような年金制度の危機として表れることはない。その代わりに、労働能力を失った老人は他に収入源をもたないので、身よりがなければすぐに生活保護の対象になる。社会保険の不在のもとで、香港の少子高齢化は、社会福祉の膨張を招いたのである。

第2は、香港の経済環境の変化である。これを分析する際には、2つの現象を分けて考慮する必要がある。(1)1980年代から進行した産業構造の変動と、(2)1997年以降の経済不況である。(1)については、中国大陸への生産基地の移転により、香港域内の製造業が空洞化したことが背景になっている。ただし(1)は、直接的な失業者の増大という形を取らずに、貧困層の増大となって生活保護の受給者に表れた。

その証左として、CSSA 受給者のうち「労働市場に参入可能な者」の割合をみてみよう。具体的には「高齢」と「精神／身体障害」以外の理由でCSSAを受給している者を取り上げた。その結果は図2に示したとおりである。1997年以前の失業率は2%前後と低く、しかも1995年から1997年にかけて

図2 失業率と CSSA 受給の推移



(注) 「CSSA 一人親家庭」「CSSA 低所得」「CSSA 失業」は、各項目の理由で CSSA を受給する件数が CSSA 全体に占める割合。

(出所) 『香港統計年鑑』各年版より筆者作成。

ては低下していたが、労働能力を有する CSSA 受給者の割合は逆に増加していた。

製造業の中国移転が、全体としての失業率の上昇につながらなかったのは、縮小する製造業から押し出された熟練工が、サービス産業に単純労働力として吸収されていたからである。とはいえ、CSSA の受給者増にみられるように、労働の需要と供給に問題がなかったわけではない。1990年代前半までは、成長が著しい金融や貿易では管理職や専門職の労働力不足に悩んでいたが、これらの職種は元工員たちの転職先にはならなかった。結果として製造業の移転は失業こそもたらさなかったが、成長のパイがより小さく相対的に賃金が低い職へと移動していったと考えられる。それを裏付けるのが、1986年から1996年にかけての低所得層における所得シェアの減少である。香港の家計

所得を世帯別に上から10等分した場合、最下層とその次に低い階層が占める割合は、1981年にはそれぞれ1.6%と3.4%であったが、1991年に1.3%と3.0%に減少し、1996年には1.1%と2.6%にまで下落した。これに対して最上位の世帯は、35.5%（1986年）から37.3%（1991年）そして41.8%（1996年）に上昇した（Wong [2000]）。

1997年から香港を襲った不況は、残っていた製造業や建設業からの失業を加速するとともに、それまでの受け皿であったサービス産業の労働集約的な部門（サービス員や店員）のリストラをも促進した（表5）。家計所得を世帯別に5等分した最下層の実質平均賃金は1997年の3668香港ドルから1999年には2645香港ドルに下がった。管理職や専門職でも失業率は上昇したが（表5）、平均賃金の動きをみると、最上層のそれは1997年から1999年にかけて3万6397香港ドルから3万7115香港ドルに上昇している（Wong [2000]）。

このような状況下では、香港政府が実際のよりどころとしてきた「家族による弱者救済」は困難になる。ブルーカラーの家庭の子弟は、親と同じくブ

表5 職種別失業率（前職調査による）

(%)

年	前職									全体
	管理職・行政職	専門職	準専門職	事務員	サービス員・店員	技能工	機械工	単純作業員	その他	
1993	0.4	0.7	1.2	1.5	2.4	2.5	2.0	1.8	@	2.0
1994	0.5	0.7	1.1	1.4	2.2	2.5	2.5	1.7	@	1.9
1995	1.1	0.7	1.7	2.2	3.9	4.8	3.5	3.0	@	3.2
1996	0.9	0.8	1.8	2.0	3.7	4.0	3.3	2.3	@	2.8
1997	0.8	0.6	1.3	1.8	3.0	2.8	2.3	2.2	@	2.2
1998	1.6	1.1	3.0	3.7	5.9	7.3	4.2	4.5	@	4.7
1999	2.3	1.5	3.4	4.3	7.7	10.9	6.0	6.1	3.6	6.2
2000	1.7	1.1	2.4	3.5	6.9	8.9	4.2	4.9	2.7	4.9
2001	1.9	1.9	2.9	3.7	6.5	9.3	4.6	5.2	@	5.1
2002	2.7	2.4	4.3	5.3	9.1	14.0	5.9	7.7	3.4	7.3
2003	2.4	2.4	4.4	5.4	10.3	16.0	7.0	8.7	4.2	7.9

(注) @ = サンプルエラーにより政府発表なし。

(出所) 香港政府統計署「香港統計」（ウェブ版、http://www.info.gov.hk/censtatd/chinese/hkstat/fas/labour/ghs/unemp_by_p_occ_index.html、2005年1月30日アクセス）。

表6 CSSA 受給事由 (1995年度と2003年度)

(単位: 100万香港ドル)

	1995/96		2003/04	
	金額	比率 (%)	金額	比率 (%)
高齢	94,243	69.2	147,433	50.7
失明	460	0.3	325	0.1
聴覚障害	143	0.1	352	0.1
身体障害	2,543	1.9	4,600	1.6
精神障害	6,912	5.1	10,665	3.7
一時傷害	14,450	10.6	22,251	7.7
一人親家庭	8,982	6.6	37,949	13.1
低所得	1,814	1.3	14,215	4.9
失業	10,131	7.4	48,450	16.7
その他	6,523	4.8	4,465	1.5
合計	136,201	100.0	290,705	100.0

(出所) 『香港統計年鑑』各年版。

ルーカラーであることが多い。このため、かれらが失業または減給の憂き目に遭うと、高齢者である親の扶養も危機にさらされる。

CSSAの対象となる貧困世帯が1990年代前半には緩やかに上昇していたのが、返還以降から急増したのは、以上の2つの理由による。これを裏付けるのが表6である。返還直前まではCSSA受給者の7割近くが高齢を理由にしていたが、返還以降は失業と低所得、一人親家庭の割合が大幅に増加している。

この他に、失業、低所得、一人親家庭の受給者が増大した第3の要因としては、低所得層に相当する移民の増加が考えられる。2001年に李剣明と黄洪が発表した報告書によれば、貧困地区の調査から抽出した低所得者サンプル(1504人)のうち、香港以外で生まれた者は968人(李・黄 [2001: 15])と64%にのぼる。CSSAの受給者に関していえば、新移民の増加が顕著である。ここでいう新移民とは、居住目的で香港域外から移住し、かつ香港での永久居住権を獲得するのに必要な居住年数(7年間)を満たしていない人々を指す。香港の人口の増加は、低い出生率のために自然増よりも主として中国大陸からの新移民によって支えられている。1997年から2001年にかけての人口統計

によれば、この期間の人口増の97%が大陸からの移民である。

こうした新移民がCSSA 受給者全体に占める割合は、2002年末の時点で人数ベースでは14.9%にのぼる（3万6023世帯、6万9345人）。とくに高い割合とはいえないが、(1)近年の増加率が顕著であることと、(2)労働能力を有する受給者の割合が高いことから、次節で後述するように2004年から給付資格剥奪の対象になった。(1)については、政府の統計調査の対象になった1999年1月から2002年12月の4年間で、CSSA 全体の増加率は24.6%であったのに対し、新移民のCSSA 受給者の増加率は60.5%と全体の伸び率を大きく上回っていた。(2)については、CSSA を受給する新移民世帯の57.9%が労働能力を有していた。その内訳は一人親家庭24.2%、失業21.5%、低所得12.3%である。同時期のCSSA 受給者全体では、この3種類の事由が占める割合は31.6%であったから、それに比べて労働能力を有しながら生活保護を受ける新移民の比率は26.3ポイント高いということになる（Research and Statistics Section, Social Welfare Department [2004: 67-68]）。

新移民のCSSA 受給の典型例は、香港居住権を持つ男性が中国大陸で結婚し、妻子を呼び寄せるというパターンである。2001年における中国大陸からの移民の65%は女性であった（Task Force on Population Policy [2003: 19]）。男性は低所得の単純労働者であることが多く、香港での結婚が難しいために、中国大陸の農村で配偶者を探すという事情がある。すでにみてきたとおり単純労働力への需要が急速に減少しつつあるため、もともと低所得であるうえに、本人も呼び寄せた家族も失業する可能性が高い。2001年第4四半期から2002年第3四半期までの1年間を対象とした政府調査によれば、香港全体の失業率が7.1%であったのに対し、新移民の失業率は移民後1年未満では13.3%、1年以上2年未満では12.2%である。3年以上では8.2%にまで低下するものの、新移民全体では10.1%と香港全体のそれを上回っている（Task Force on Population Policy [2003: 23]）。家族の呼び寄せを主要因とするにもかかわらず、CSSA 受給理由に一人親家庭が多いのには、移民枠が香港生まれの子ども優先となっていたことも作用している。結果として母子が同時に移民でき

表7 離婚件数と離婚率の推移

	1993	1998	1999	2000	2001	2002	2003
人口(1000人)	5,901	6,543.7	6,606.5	6,665	6,724.9	6,787	6,803.1
離婚件数	7,454	13,129	13,408	13,247	13,425	12,943	13,829
離婚申請件数	8,628	13,399	12,732	12,748	13,737	15,233	15,915
離婚率 ¹⁾	1.26	2.01	2.03	1.99	2.00	1.91	2.03
離婚率 ²⁾	1.46	2.05	1.93	1.91	2.04	2.24	2.34

(注) 1) 離婚受理件数/年中期人口数(1000人)

2) 離婚申請件数/年中期人口数(1000人)……未決も含む

日本の離婚率 = (年間離婚届出件数/10月1日現在日本人人口) × 1000

(出所) Census & Statistics Department, *Hong Kong Annual Digest of Statistics 2004*, Hong Kong; Hong Kong Government Logistics Department, 2004, p.4, 9より計算。

ず、離散家族を生み出すことになった。この詳細と制度の見直しについては、次節で述べる。

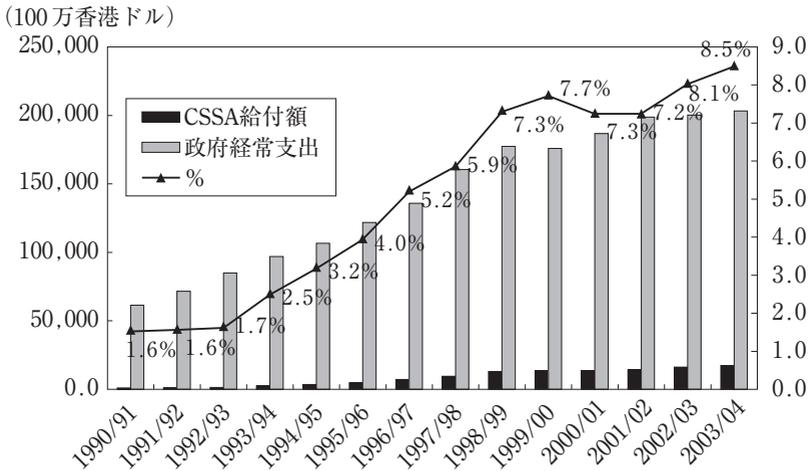
なお、CSSA 受給者全体についても一人親家庭が増大しているが、その要因に関して香港政府は離婚率の上昇も挙げている。しかし香港の離婚率は日本並みであり、それほど高いとはいえない。また1998年から2003年までの一人親を事由とする受給件数の年平均増加率は14.1%に上るが、同時期の離婚件数の増加率はわずか5.3%にすぎない。こうした要因を考慮すれば、離婚以外の移民・行方不明等の理由で一人親家庭が増えている、と考えるべきであろう(表7)。

第2節 政府の新方針と対策

前節の要因を背景にした CSSA 受給者の増大とともに、CSSA 給付額が財政支出(経常)に占める割合は1990年の1.6%から2003年には8.5%に上昇した(図3)。

こうした財政負担は返還後の行政特別区政府の警戒を招いた。その背景には香港政府の掲げる財政均衡主義が存在する。植民地時代の香港政府の財政は、大幅な財政黒字を計上していた。植民地経営が本国の財政負担をもたら

図3 政府経常支出に占める CSSA の比率



(出所) 政府統計処『香港統計年鑑』各年版より作成。

さぬよう、歴代の財政長官は「小さな政府」と並んで「健全な均衡財政の維持」を至上命題として掲げていた。この方針は北京の支持を得て、返還後の香港域内憲法である「香港特別行政区基本法」に盛り込まれた。

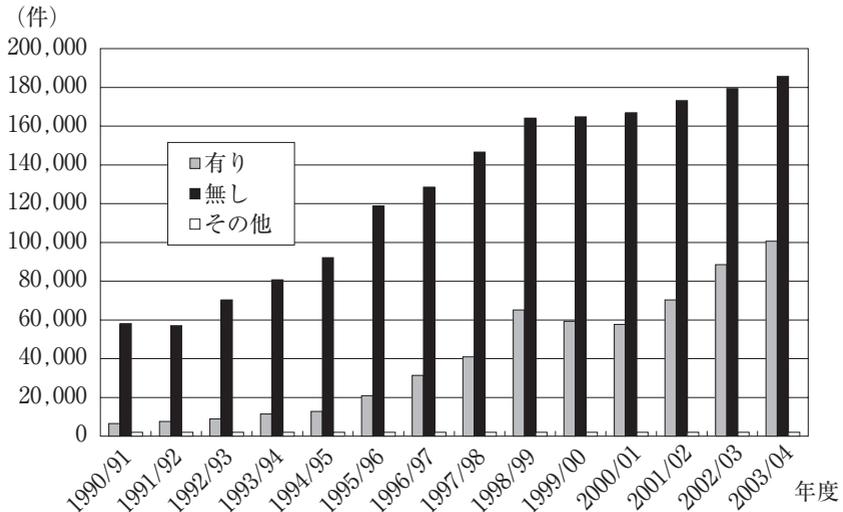
ところが返還後の経済不況により、1997年度には2812億香港ドルに上った歳入は2003年には2073億香港ドルまで縮小したのに対し、歳出は同期間に1133億香港ドルから2475億香港ドルに跳ね上がった。この結果、返還時まで黒字基調にあった政府一般会計は、1998年度には232億香港ドルの赤字を記録し、1999年度には再び黒字に戻ったものの、翌2000年度から2003年度まで4年連続の赤字が続いている。これらの赤字は、返還前の政府から引き継いだ土地売却収益の積立基金を前年度からの繰越金に計上することで解消している。また2003年度は宝くじ基金の余剰金も繰越金に含めるようになった(香港政府統計処 [2000: 194] [2004: 219])。

このような事態に対して、政府は社会保障費の抑制に乗り出した。1998年12月に社会福祉署 (Social Welfare Department, 社会福利署) が公表した「自立への支援—— CSSA 評価報告 (Support for Self-reliance: Report on Review of the

Comprehensive Social Security Assistance Scheme)」は、CSSA 受給者に占める労働力を有する者の比率が増大していること、そして虚偽の CSSA 申告・受給問題が進行していることを指摘した (Social Welfare Department [1998: 9, 16])。筆者の聞き取り調査によれば、当時の社会福祉署の認識は、CSSA 給付の増大要因を「香港でも先進国型の貧困層の政府福祉への依存が始まった」というものであった。社会福祉署の CSSA 担当であるレイチェル・カートランド氏は、英連邦の福祉担当者会議に出席した際に、ニュージーランドとオーストラリアの「低所得者の福祉漬け」とその解消の経験報告を受けて、同じ問題が香港で起きていると結論づけ、CSSA の見直し方針を固めたと述べていた⁽⁵⁾。このことから香港政府の福祉政策の改編が、先進国とりわけ英連邦での社会保障制度改革の影響を受けていたことがうかがえる (図4)。

上記の報告書でも、CSSA 受給者の問題は「就労意欲の低さ」として表れている。すでに1997年に社会福祉署は労働署と連携プログラムを実施して

図4 労働能力有無別 CSSA 受給件数



(出所) Census and Statistics Department, *Hong Kong Annual Digest of Statistics 2000; 2003; 2004*, Hong Kong: Hong Kong Government Printer, 2000, p.300; 2003, p.316; 2004, p.328より作成。

おり、失業を事由とする CSSA の受給者に対して、労働署の地元雇用サービス (local Employment Service) に登録し、1 カ月に 1 回は社会福祉署に雇用状況を報告することを義務づけた。しかしこのプログラムで 1997 年に就業に成功した CSSA 受給者は年間わずか 1.3% であった。これは同じ地元雇用サービスを通じて就業斡旋を受けた非 CSSA 受給者の 27.2% に比べてあまりにも低いと結論づけられた (Social Welfare Department [1998: 8])。1997 年当時の失業率が 2.2% だったことに鑑みて、社会福祉署は英連邦の他の地域に倣った CSSA 給付への条件付けを強化する方針を固めた。

具体的には CSSA 対象者のうち、失業を事由とする受給者に、「自力更生支援計画 (Support for Self-reliance Scheme)」を打ち出したのである。この計画は「積極的な雇用支援プログラム (Active Employment Assistance Programme)」とコミュニティ活動から構成されている。労働署と雇用者再訓練委員会 (Employees Retraining Board) は NGO と協力して、失業者に職業案内と職業訓練を提供すると同時に、彼らに公園の清掃などコミュニティへの無償奉仕が義務づけられる。もし正当な理由がないまま、この義務を履行しない場合は、政府は CSSA 受給の差し止めを行うことができるようになった。(Social Welfare Department [1998: 16-20])

また、同時に NGO を通じて、CSSA 受給者への特別就労プログラムを実行した。具体的には各 NGO に就労プログラムを設計させ、各プログラムに対して補助金を給付したのである。これは「集中就労支援プログラム (Intensive Employment Assistance Programme : IEAP)」と呼ばれる補助金枠である。例えば、カリタス香港は CSSA 受給者である一人親家庭の就労を助けるため、カリタスの地区センターが託児所を開設するというプログラムを実施した。カリタスは場所を提供するが、マンパワーは一人親家庭が提供する。親たちはグループを組織して相互に順番で子どもを預かるのである。この間に当番以外の親は日中の時間を子供の世話に割く必要がないので、従来よりも好条件で求職活動ができるようになる。また地元住民から不用品を集めてリサイクルショップを開設し、CSSA 受給者に経営にあたらせる、というプ

プログラムも実施された。さらに CSSA 受給者の女性には、カリタスの高齢者のケア（病院への付き添い）や単純な家事補助を斡旋して、収入の獲得を支援した⁽⁶⁾。カリタス以外の宗教団体や地域 NGO も、類似のプログラムを施行している。

こうした就業斡旋への支援に加えて、2003年6月に香港特別行政区行政会議（内閣に相当する）は、CSSA と SAA（Social Security Allowance、公共福利金）の受給資格に、新たな条件を付け加えた。SAA とは、ミーンズテストを伴わない高齢者および障害者手当で、高齢者は原則70歳以上が対象になる。この2つの制度を利用するためには、最低7年以上は香港に居住したという実績を義務づけたのである。それまでは受給に必要とされる居住期間の下限は、申請日から数えて1年であった。

政府の説明によれば、これを「7年」とした根拠は、香港住民としての公的権利（永住資格、選挙権、被選挙権、公共住宅への入居権）が発生するのが、移民後7年だからであるが、それだけではなく直接の動機は新移民への社会扶助支出費の抑制にある。第1節で述べたように、CSSA を受給する新移民の伸び率と労働力を有する受給者の割合が、CSSA 受給者全体のそれよりも高かったことが、彼らを削減の標的にした。

ただし上述したように、18歳未満の者には最低7年の居住条件は適用されない。ところが2002年12月の時点で、香港居住期間が7年未満の CSSA 受給者のうち、18歳未満の者は3万6000人（52%）と過半数を占めているのである。一方、SAA 受給者については、居住年数が7年未満の者は高齢者手当の対象としてはわずか0.1%、障害者手当では1.5%でしかない。したがって、7年以上の居住を条件付けても、すぐに財政支出の抑制効果は期待できるとは思えない。それにもかかわらず、この条件を加えたのは、これから入境する新移民に対するアナウンスメント効果を狙ったためであろう。いいかえれば、政府は従来の社会扶助制度が、中国大陸の低所得層の移住コストを下げていると認識しており、それを解消するために新たな条件を課したのであった。

さらに2003年4月には、財政司（財務省に相当）が2003年度の経済予測に基づいて、CSSA以外の低所得層への現金給付であるSAAの障害者手当の給付水準を対前年比（2002年3月時）で11%切り下げることが承認された。またSAAの高齢者手当は、凍結されることになった。

NGOに対しては、補助金対象プログラムの効率化を理由に新たな評価制度が導入された。実はCSSAとならんで、社会福祉署の主たる支出の対象はNGOであった。政府のNGOへの補助金はCSSAについて大きな割合を占めている。そこで政府は、NGOの補助金分配に競争と自己責任を導入し、効率化を図る、という方針を打ち出した。

すでに1995年からこれに関する討議は始まっていたが、具体的な試案は1999年に持ち上がった。同年10月、香港政府は社会福祉諮問委員会に対し、一連の改革案を提示した。政府が掲げた改革の目的は、以下の4点であった。(1)行政とNGOの責任分担を明示し、社会に対する説明責任を果たす、(2)サービス向上のため、成果主義に基づく評価を導入する、(3)NGOが利用する公的ファンドのコスト効率化を図る、(4)社会的需要の変化に適應するため、資源の配置を柔軟化する⁽⁷⁾。

このうち(2)の評価方式の変更は、すでに1999年度から一部導入されている。新たな方法は、「サービス・パフォーマンス観察制度（Performance Monitoring System：PMS）」と呼ばれており、(1)成果主義、(2)自己点検、(3)外部評価の導入が特徴である。

具体的なPMSの実施にあたっては、次のような手順が採られる。まず民間団体は社会福祉署との間で事前に「補助金・サービス協議書（Funding and Service Agreements）」を交わす。次にその団体が提供したサービスを、以下の3つの方法で評価する。(1)民間団体は、所定の書式に従って、四半期および月次ベースの統計データを成果報告として、社会福祉署のサービス・パフォーマンス部に提出する。(2)民間団体自身による自己点検評価を年度報告書として提出する。(3)19項目の「サービス品質基準（Service Quality Standards）」に従って、民間団体が自己点検評価を行う。

最後の(3)については、もし民間団体のサービスが「サービス品質評価基準」を達成できていない場合、自己点検評価報告書に「行動計画」を添付して提出する義務が生じる。この「行動計画」は、今後の改善計画とそのタイム・スケジュールを明記したものでなくてはならない。

以上の3つの評価報告は、すべて外部評価の対象となる。外部評価は3年ごとに実施され、文書の確認、現場の視察の他に、サービス提供の責任者やスタッフ代表およびサービス利用者との面談を通じて行う。新制度は1999年度から2002年度4段階に分けて導入される計画である。この他にも行政は福祉に関する社会サービスに、市場メカニズムを取り込もうとしている。営利団体にも開いた入札制度で福祉サービスの実行主体を決定するという改革案もそのひとつである。

この結果、2000年10月には失業を事由とする CSSA の受給者の比率は1999年5月の13.8%から10.4%まで下降した。受給者数も同時に、3万2435人から2万3600人に減少している。しかし、この間にも香港全体の失業率はそれほど緩和してはいない。したがって、この計画は、CSSA の受給有資格者の締め出しに利用された可能性が高い。ともあれ、返還後の CSSA 給付額の伸び率は、返還以前に比べると大幅に減少した。返還前の1990年から1996年までの年平均伸び率が39.7%であったのに対して、返還後の1997年から2003年のそれは13.5%にとどまった。

このような香港政府の方針をみると、まず(1)労働市場による CSSA 給付額の削減と、NGO への補助金分配に市場メカニズムを導入したことから分かるように、市場主義への傾斜が明確である。また、一人親家庭への対応に顕著であるが、(2)家庭責任を促進する方向（幼児を抱えた一人親には無条件で給付）よりも、親を労働市場に送り出すために家庭から個人として市場から所得と社会サービスを調達するよう誘導している。このような状況からは、保守主義レジームよりも自由主義レジームの色彩が濃いといわざるをえない。第2章で上村が提示したモデルを借用すると、残余モデルを基礎に置く「友愛」モデルであり、シンガポールの「販売店モデルの協働型」に近い。そし

てシンガポールと同様、香港でも程度はちがうが NGO の裁量と自律性の揺らぎが出現し、全体として所得の不平等度の拡大、従来制度への維持の傾向がみられる。

このうち NGO の裁量と自律性の揺らぎについては、前述の NGO 支援を通じた CSSA 受給者の就労斡旋プロジェクトからもうかがい知ることができる。政府は就労斡旋事業を直接運営しないが、補助金の増減や打ち切りを決める根拠となる NGO の成果報告作成の「基準」を定めている。この基準に政策目標が反映されており、NGO が「CSSA 受給者が求職活動に成功した」と報告するためには、CSSA 受給資格の所得水準から脱出できるだけの賃金をフルタイム労働で確保する必要がある。低賃金のパート労働では基準を満たさないで、成功率を上げることはできない。これは「就労によって低所得者の収入増大」を図ることよりも「CSSA 受給者を減らすこと」が目標になっているために設置された基準である。しかし CSSA 受給対象者（とりわけ女性）の雇用先は、不定期で低賃金のパート労働であることが多い。その場合は CSSA 受給対象が「失業」から「低所得」に移動するだけのケースとなる。それでも現金収入があることは、家計には大きな意味を持つのであるが（子弟の教育費や課外活動費に充てることができる）、政府の設置した基準を満たさないため「成功例」には換算されない。その結果、この事業は「極めて成功率が低い」と評価され、現在では継続が危ぶまれている⁽⁸⁾。

政府の表現だけを見ると、伝統的な地縁・血縁の相互扶助への期待を強めている面もあり、自由主義レジームよりも保守主義レジームの要素にみえなくもない。2002年度から“Strengthening Families and Combating Violence（家族の強化と暴力との戦い）”というプロジェクトを NGO の協力を得て発足させた。しかし、その内容は宣伝にすぎず、他の政策と整合的ではない。具体的には(1)ティッシュやゴミ箱に NGO の相談窓口の電話番号を印刷して、バス停やタクシーに設置・配布する、(2)テレビ・ラジオでのキャンペーン、(3)展示会などである⁽⁹⁾。また政府直営のラジオ局では、家族の絆とともに CSSA の虚偽の申告・受給を告発する番組がよく放送される。こうしたキャ

ンペーンは、しばしば「家族の責任放棄」を糾弾することで、CSSA 受給の心理的ハードルを引き上げ、受給を難しくする、という効果を狙ったものともいえる。この点で、上記の NGO による CSSA 受給者への就業斡旋と同じ目標を持つのである。

第3節 政策転換の要因と予想外の結果

前2節では、CSSA 受給の拡大と縮小の要因を経済面から取り上げたが、本節ではその増大と縮小を促したアクターを概観し、現在の問題点を分析する。結論からいうと、返還の前は(1)返還に備えて社会安定を目指すパッテン総督のイニシアチブが官僚を動かした。これに加えて(2)福祉分野の研究者の情報分析と、(3)福祉 NGO 出身の議員が CSSA の給付水準の引き上げを後押しした。そして政府には福祉の拡大を可能にするだけの財政的余裕があった。第1節でも述べたように、高齢化と生産地の大陸移転により、社会的需要も高まっていた。

イギリス最後の香港総督であったクリストファー・パッテンは、それまでのイギリス外務省派遣の外交官とは異なり、政治家出身であった。このため前任者のウィルソン総督が中国との関係維持を最重要視して、香港の中英共同声明の範囲にとどまるよう内政の改革を最低限に抑えたのとは対照的に、返還までに香港の内政から植民地的な色彩をできるだけ払拭し、民主化を進めようとした。パッテンは中国からの抗議を退けて、間接選挙である職能別選挙枠の有権者を大幅に拡大し、直接選挙に極めて近い形に変えた。この結果、1995年の返還直前の選挙では、草の根に支持基盤を持つ福祉 NGO 出身の議員が臨時立法会（当時の議会）に数多く当選した。またパッテンは臨時立法会の権限を強化したため、それまでの「強い官僚、弱い議会」という伝統が崩れ、議員の母体である圧力団体の影響力が政策に反映されるようになった。

福祉推進派の議員は、1994年の香港城市大学のマクファーソン教授の調査報告書（MacPherson [1994]）を根拠に、CSSA 給付水準の引き上げを要求した。マクファーソンの報告書は新発見でも例外的な見解でもなく、先行研究で言及した「適正な最低限の生活保護のための給付額」を算定するという従来型の研究の代表例であり、福祉分野の研究者・専門家から強い共感と支持を得ていた。こうした福祉分野の研究者は、(1)高等教育機関での専門家の育成と(2)コンサルティング業務の請負という2種類のチャンネルを通じて、政府の社会福祉署と NGO に影響力を及ぼしていた。マクファーソン報告も、これらのチャンネルを通じて議員を動かすこととなる。

返還直前の最後の予算案（1997年3月）が発表されると、福祉 NGO 出身議員の多い民主党、民協および職工盟の議員24名が、マクファーソン報告を根拠に修正予算案で高齢者への CSSA を300香港ドル増額するよう要求し、実現されなければ政府の予算案に反対票を投じると主張した。返還直後の7月9日、臨時立法会では民協の馮檢基議員が提起した300香港ドル増額の修正動議が可決された（興梠 [2000: 240-214]）。

留意すべきは、当時の制度上の論争点は社会保険（国民年金）の導入であり、CSSA などの社会福祉ではなかったという点である。社会保険を導入しようとするパッテンの政府案に対し、ブレーキ役になったのは(4)財界と(5)中国の意向であった。財界の権益を代表していたのは自由党であり、親中派として知られていたのは民主建港連盟（民建連）であった。彼らの反対によって、パッテンの公的年金の導入はいったん挫折する。しかし、自由党も民建連も、高齢者に対する CSSA の増額には反対していなかった。自由党は民主党派とは異なり、1997年度の政府予算案の否決には反対していたが、馮檢基の修正動議には賛成票を投じている。彼らが年金制度の導入に反対したのは、「未来の財政赤字の要因」となることを憂慮したためであり、それを避けるための対案として従来型の「最低水準の生活保護」の調整を歓迎したのである。

実際に同時期の社会福祉の支出（CSSA）をみると、パッテン就任までは

政府財政の経常支出の2%以下にすぎなかった。また1997年3月の時点では、1997年度の財政黒字は対前年度の倍以上（317億ドル）になるという政府予測が発表された。以上の要因から、高齢者向けCSSAの給付水準の引き上げは、財界からも中国からも大きな財政的負担増としては認識されなかった。

また、民主化で政治的発言権を増大させたはずの新中間層は、民主化と福祉の推進には関心を示さなかった。年金構想についても、中小企業家と底辺労働者はパッテンの年金構想に対し反対に回ったが、ホワイトカラーは職場を通じた企業養老保険に加入済みだったため、反対にも賛成にも熱意を示さなかった。もうひとつの理由は、彼らはカナダやオーストラリアなど海外への移民が相対的に容易だったからでもある。ハーシュマン(Albert O. Hirschman)のいうところの「退出」を選べたため、抗議行動には結びつかなかった。いいかえれば、新中間層の間では「不確実な事態には個人で対処する。政府には期待しない」という政治的アパシーが返還間際に最も強まっていた。新中間層は植民地体制のもとで、単純労働者や新移民などの貧困層に比べて、小さな政府と自由な経済活動の受益者という顔を持っていた。

これらのアクターが返還以降、大きく変化する。まず(1)行政長官の交替による社会扶助への推進主体が消えた。パッテン時代の官僚もオーストラリアに移住するなど、政府から姿を消した¹⁰⁾。さらに2002年7月より、新たに局長クラスの高官を行政長官が任命する「高官問責制度」が実施された。従来この制度の下では、局長は公務員としての身分を保障されていたが、新制度により行政長官が任免権を握ることになった。権限が後退した官僚は行政長官との対立を深め、両者の対立は結果的に官僚のトップであるアンソン・チャン(陳方安生)政務長官の辞任を引き起こし、行政長官の優位を決定づけた。

このような政府内での勢力バランスの変化を背景にして、財界出身の董建華は生え抜きの財務官僚ではなく、同じ財界からアンソニー・リオンを財政長官に抜擢する。しかも中国は一貫して董建華行政長官を支持し、董建華が「2期目はやらない」と宣言していたにもかかわらず、彼の再立候補を勧告した。以上のことから、政治の舞台で財界と中国の影響力が高まったことが

うかがえる。ただし注意すべきなのは、中国は「社会福祉」そのものには反対していない、という点である。北京の「香港を福祉国家にしない」という警告は、主として「財政赤字」と反中国姿勢を維持する民主党派への警戒から派生していた。

この反中姿勢で団結していた民主党派は、返還後に民生問題をめぐって分裂するようになった。1998年12月の副党首選挙において、民主党は草の根に活動基盤を持つ福祉 NGO や労働団体選出の議員と、中産階級を含む広い市民層からの支持を重視する弁護士・大学講師に分化した（谷垣 [1999: 150]）。後者についていえば、貧困層の救済は主要な政治課題ではなくなっている。2000年以降は、実質賃金の減少がホワイトカラーにも及んでおり、不動産価格の下落とともに資産の損失を受けた新中間層は、生活面での危機感を高めている。このため新中間層の大衆運動は、(1)一般市民に影響を与える生活問題（住宅¹¹⁾）と(2)中国の政治介入に関して、董建華行政長官への抗議を行うという形をとっていた。この時期に労働能力を有する CSSA の受給者の保護を訴えることは、後者にとっては中間層の支持を失いかねないため、得策ではなくなった。

一方、前者の草の根 NGO にとっても、返還前のような増額要求は難しくなっている。支持母体である福祉 NGO が財政的に政府の補助金に依存していることが、大胆な政治活動を難しくしているからである。もちろん、福祉 NGO が財政的に政府補助金に依存するようになったのは、返還後に始まったことではない。1980年代からすでにその構造は確立していた。しかし、評価制度の導入によって福祉 NGO 間の競争が激しくなったこと、そしていったん確保した補助金対象プログラムが定期的に見直されることから、返還前よりも政府の意向に注意する必要性が増している。

また、草の根 NGO 議員には、選挙に際して中国からの有形無形の圧力がかかるようになっている。例えば、キリスト教徒であり福祉団体のなかでも急進派として知られる代表である劉千石に対し、中国は劉の帰郷ビザ（広東省への入境）の発行を拒否するという対抗措置をとった。こうした事件のな

かで、劉は反中国のトーンを弱めていった¹²⁾。こうした分裂に見舞われた民主党派は2000年および2004年の立法会選挙で連続して議席を減らした。民主党派の最大政党である香港民主党は2004年9月の選挙で、議会の第1党から第3党に転落した。

これと平行して、世論の醸成に影響力を持つマスメディアへの政治介入も観察できる¹³⁾。とりわけ公営放送であるラジオ局では、前述したように福祉詐欺事件が多く紹介され、CSSA 受給における高いモラルハザードを示唆して、CSSA 受給に伴うスティグマを深めた。以上の背景のもとで、上述のCSSA 給付額の切り下げと資格要件のハードル引き上げが実施されたのである。

しかし結果として、政府の予想した「就労の増大によるCSSA 受給者の減少」は実現したとはいえない。伸び率は抑制されたものの、受給者の数も給付総額も2001年から再び増加傾向に転じている。そして失業を事由とする受給者は減少したが、それに代わって低所得を事由とする受給者が増加している。これは就業を勧告されて就職したものの、低収入の職にしかつけないために政府の定める最低水準に所得が満たない者が、低所得を事由とする項目に移動したと考えられる。こうした「減らないCSSA 給付」に直面したために、一人親家庭だけでなく、身体障害者の就労にも斡旋プログラムが適用されるようになった。

しかもNGOを通じた就労斡旋プログラムは、成果主義の導入によって「逆選択」の現象が深刻化している。NGOが政府補助金を継続して受けるには、斡旋者数に対して「就業に成功してCSSA 給付の対象から外れた人数」が一定の水準を上回らなくてはならない。その結果として、NGOは就業斡旋の容易な好条件の受給者を選んで申請させるようになり、最も就業が困難な対象は避けるようになったという¹⁴⁾。もうひとつ忘れてはならないのが、香港には累進的な課税制度が存在しないことである。経済成長を促進させるためには、累進課税は悪とみなされた。このため経済成長のパイを再分配する機能が限定されている。結局のところ、香港のCSSAの増大は、景気変動

によらない構造不況が背景になっているため、生活扶助の水準を切り下げても、一時的に給付額の伸びを抑えられるだけで、労働市場の活性化には必ずしも直結しない。失業者の労働意欲が原因ではないからである。

おわりに

冒頭で掲げた3つの課題についてまとめる。第1の「自由主義レジーム」であるにもかかわらず、なぜ政府の役割が増大するのか？という点については、以下のような結論が導きだされた。先進国ではいったん国家主導の福祉が一定レベルに達していた、という点が新興工業国とは異なる。総論も指摘するように、その国家主導の問題点（官僚化や商品化）に対応するため、社会組織や個人の役割が重視されるようになった。ところが香港の場合は、「自由主義レジーム」といっても官僚化や市場化を経てはいない。グローバル化を推進するワシントン・コンセンサスは「市場主義・小さな政府・規制緩和」で特徴づけられるが、植民地であった香港には守るべき国内市場がなく、自由貿易港として金融から労働まで市場にかかる規制は最小限であった。また、本国の財政負担にならぬよう、常に黒字を義務づけられており、歴代の財政長官によって財政支出には経済成長率を超過しない、という天井が不文律として設定されていた。したがって、先進国が「大きな政府から小さな政府へ」「国家主導から市場主義へ」「規制設置から規制緩和へ」という変化を遂げたのに対して、香港にはその起点にあたる部分が最初から存在しなかった。

また、植民地下での華人の生活の安定は、国家と別の次元にある家族や地縁・血縁団体による相互扶助に依存していた。「小さな政府」は、家族の強固な紐帯を土台にして成立していたのである。このため家族の相互扶助機能が後退した場合、「自由主義レジーム」であるにもかかわらず、社会サービスを市場から調達できる者は少なく、また社会保険も未発達という状況に直

面する。その結果として、貧困と失業の増大に際し、既存の生活保護プログラム（ミーンズテスト付きの最低保障）で対応せざるをえない。このことは、政府活動の拡大を伴いがちになる。

「自由主義レジーム」では社会サービスを市場に依存するが、市場が減速すれば当然、調達が困難になる。市場が機能しないのは、従来その経験がなかったからだけではなく、不況時には市場（とくに労働市場）が停滞する。実は社会福祉が有効に機能するためには、累進課税などその他の装置が必要だが、それが香港には欠けていた。

社会保険の構築も市場の応用も好況時には導入しやすいが、不況時には逆風になる。企業が経費削減を図っている時に、人件費を増大させる政策は財界の支持を得られない。アジアの通貨危機に際しては、他の国でも社会保険よりも社会福祉が社会の安定に有効であった。香港はこれから両方を構築することになる。そうして初めて先進国でいうところの「自由主義レジーム」に近いものができる。

第2の「保守主義レジーム」と「自由主義レジーム」の区別であるが、香港は社会扶助の面からみると、やはり「自由主義レジーム」であることが確認できた。香港政府の改革方針は家族主義ではなく、市場からの調達を重視している。このことは一人親家庭に就労を奨励したこと（施設の普及に力をいれて、母親を働かせる方向へ）、からみることができる。ただし保守主義レジームの後退については、本稿では説明要素が一人親家庭にとどまっているため、説得力に欠ける。より詳細に貧困層むけの家族政策を検討することで、この点を今後明らかにしていくつもりである。

第3の民主化と社会扶助の関係についていえば、社会福祉拡大の推進主体は他ならぬ香港政府であった。厳密にはパッテン時代の社会安定政策がきっかけになっている。したがって「上からの社会扶助の拡大」といえる。1997年を境に政府の方針は転換したが、(1)返還前のモメンタムが持続したこと、および(2)上記の不況・低成長下の「自由主義レジーム」の特性として、「最低限の社会扶助」への集中現象が起きた（市場や家族に引き受ける余力がない）

ために、財政負担の削減という初期の目的も達成できずにいることが分かった。

このことは1997年のアジア通貨危機に見舞われた他のアジア諸国にも共通する現象と思われる。寺西によれば、従来型の社会福祉プログラムを用いて通貨危機に対応していたという（一橋大学経済研究所経済制度研究センター編 [2003]）。韓国では失業保険を整備するとともに1999年に生活保護法の適用を拡張した。寺西は危機に際して最も効果的だった政策として、直接的な財政出動による失業救済、雇用安定化プログラム、すなわち雇用創出のための公共事業と生活水準維持のための補助金の支出を挙げている。財政緊縮による危機の悪化を招いた後は、IMFも財政拡大の必要を認め、国際機関と各国援助によるスペンディング政策が社会の安定化に大きな役割を果たすようになった。

以上のように、香港のような新興工業国で自由主義レジームを貫徹する場合、市場主義を強化するほど、セーフティネットとしての社会福祉のウェイトが高まるという副作用がある。このメカニズムは、社会福祉政策の調整だけでは逆転することができない。経済と政治の構造変化と密接に結びついていからである。

〔注〕 —————

- (1) ただし2003年は予測値。
- (2) このプログラムはCSSAと呼ばれる香港最大の社会扶助計画である。詳しい内容については第2節に後述する。
- (3) 厳密には「国民」年金ではなく、勤労者に対し規定にそった商業養老保険への加入を義務づける制度である。詳しくは本文および沢田 [2003] を参照のこと。
- (4) 1998年10月から12月の間に1万1100世帯に対してアンケート調査が行われた（回収率92%）。この調査に基づき、香港政府統計処が全香港人口に関する推計値を算出している。（香港政府統計処 [1999: 1]）
- (5) 2004年8月24日、社会福祉署にてRachel Cartland氏からの筆者聞き取り。
- (6) 2004年8月27日、カリタス地区センターにて本プログラムの責任者であるカリタス専従職員の黄志鴻氏より筆者聞き取り。

- (7) Social Welfare Department, “Review of Welfare Subvention Policy,” Thursday, October 28, 1999, (http://www.info.gov.hk/swd/html_eng/pre_rel/1999_10_01.html, アクセス日2001年11月1日)。
- (8) 注6に同じ。
- (9) Social Welfare Department, “Strengthening Families and Combating Violence’ at Centre of Publicity Drive,” Thursday, December 25, 2003 (<http://info.gov.hk/swd/press/031230e.html>, アクセス日2005年1月18日)。
- (10) 華人初の保安長官であった梁慶寧（保安長官）は、1997年に社会团体・公安条例の改正をめぐる董建華行政長官と対立、1998年7月に辞任した（谷垣 [1999: 151]）。
- (11) 2000年6月30日、董建華行政長官は、公共住宅を毎年8万5000戸以上供給するという公約（＝「八五政策」）の放棄を宣言した。これを契機に、翌7月1日には4000人規模のデモが発生した。なお内閣と官僚との対立は、この問題をめぐり王葛鳴住宅委員会主席の不信任案が直前に成立したことからもうかがえる（谷垣 [2001: 148-150]）。
- (12) 劉千石は2004年9月の立法会選挙に当選する。しかし彼の当選理由が中国との対決を避けたためであるかどうかは断言できない。政治面での対中姿勢が選挙に及ぼす影響については、間接選挙枠の分析が必要である。2000年の立法会選挙では親中国派が議席を伸ばしたが、12月の補欠選挙では民主派が勝利（谷垣 [2001: 148]）。
- (13) ラジオ局RTHK（公営放送）は「政治的配慮」から番組編成を変更し、高官に対する批判的な論評番組を行政政府首脳を紹介番組に交替した。また英字紙のチャイナ・ウォッチャーとして有名なウィリー・ラム（林和立）中国主筆が北京の批判を浴びて2000年11月に辞任した。
- (14) 注6に同じ。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- G・エスピノーアンデルセン（岡沢憲美・宮本太郎監訳）[2001]『福祉資本主義の三つの世界——比較福祉国家の理念と動態』ミネルヴァ書房。
- 興梠一郎 [2000]『「一国二制度」下の香港』論創社。
- 沢田ゆかり [2003]「香港における市場親和型「福祉国家」の試練——強制積立養老保険基金（MPF）の成立を中心に——」（宇佐見耕一編『新興福祉国家論——アジアとラテンアメリカの比較研究——』日本貿易振興会アジア経済

研究所, pp.135-166)。

- 谷垣真理子 [1999] 「1999年の香港——逆境のなかで」(『アジア動向年報1999』アジア経済研究所)。
- [2001] 「2000年の香港——董建華指導体制への疑問符」(『アジア動向年報2001』日本貿易振興会アジア経済研究所)。
- 一橋大学経済研究所経済制度研究センター編 (寺西重郎責任編集) [2003] 『アジアのソーシャル・セーフティネット』 勁草書房。

〈中国語文献〉

- 董建華 [1997] 「行政長官施政方針演説」(ウェブ版 <http://www.policyaddress.gov.hk/2005年1月15日閲覧>)。
- 黃洪 [2001] 『香港的貧窮問題及解決方法』(ウェブ版 http://web.swk.cuhk.edu.hk/~hwong/publication/Book_Chapter/Asian_dev_poverty.doc 2005年1月15日 閲覧)。
- 李劍明・黃洪 [2001] 「被社会排斥の辺縁劳工」(華人社会社会排斥與辺縁性問題研討会報告書, 11月16日)。
- 梁麗清・區結蓮・陸曉倩 [2004] 『仁愛堂「扶助經濟充權計畫」研究報告』香港城市大学応用社会科学系, 仁愛堂社区及家庭服務。
- 莫泰基 [1993] 『香港貧窮與社会保障』香港: 中華書局。
- [1999] 『香港減貧政策探索——社会發展的構思』香港: 三聯書店。
- 香港明愛社区發展服務 [2001] 『総援老人日常生活開支狀況問卷調查報告書』香港: 香港明愛社区發展服務基層組織發展計畫。
- 香港明愛社区發展服務基層組織發展計畫 [1992] 『公共援助老人受助者生活境況調查』香港: 香港明愛社区發展服務基層組織發展計畫。
- [1994] 『公共援助老人與非公共援助老人生活境況差距調查』(研究報告), 香港: 香港明愛社区發展服務基層組織發展計畫。
- 香港明愛關注香港貧窮現象專責小組 [1997] 『香港貧困不同面貌研究』(研究報告), 香港: 香港明愛青少年及社区服務。
- 香港政府統計処 [1999] 『從綜合住戶統計調查搜集所得的社会資料 第24号專題報告書』香港: 香港政府統計処。
- [2000] 『香港統計年刊 二零零零年版 (*Hong Kong Annual Digest of Statistics 2000 Edition*)』香港: 香港印務局。
- [2004] 『香港統計年刊 二零零四年版 (*Hong Kong Annual Digest of Statistics 2004 Edition*)』香港: 香港物流服務署。

〈英語文献〉

- Chan, Raymond K..H. [1996] *Welfare in Newly-Industrialised Society: The Construction*

- of the Welfare State in Hong Kong*, Hong Kong: Avebury.
- Chiu, Stephen W. K. and Ching Kwan Lee [1997] "Withering Away the Hong Kong Dream? Women Workers Under Industrial Restructuring," Hong Kong: Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies, Chinese University of Hong Kong.
- Chow, Nelson W. S. [1982] "Poverty in an Affluent City: Report of a Survey on Low Income Families in Hong Kong," Hong Kong: The Chinese University of Hong Kong.
- Legislative Council Secretariat, Research and Library Service Division [2004] "Fact Sheet: Gini Coefficient" (FS07/04-05, Hong Kong). (ウェブ版 PDF <http://www.legco.gov.hk/yr04-05/english/sec/library/0405fs07e.pdf>)
- Liu, E., S.Y. Yue and V. Lee [1996] *Income and Expenditure Pattern of Low-income Households in Hong Kong 1994/45*, Hong Kong: Legislative Council Secretariat, Research and Library Services Division. (ウェブ版 PDF <http://www.legco.gov.hk/yr97-98/english/sec/library/956rp20.pdf>, 2005年1月15日閲覧)
- MacPherson, S. [1994] *A Measure of Dignity: Report on the Adequacy of Public Assistance Rates in Hong Kong*, Hong Kong: Department of Public and Social Administration, City Polytechnic of Hong Kong.
- MacPherson, S. and O.Y. Lo [1997] *A Measure of Poverty*, Hong Kong: The City University of Hong Kong. (ウェブ版 http://www.cityu.edu.hk/sa/working_paper/wp9702.PDF, 2005年1月15日閲覧)
- Research and Statistics Section, Social Welfare Department [2004] *Statistics on the Comprehensive Social Security Assistance Scheme 2002-03*, Hong Kong.
- Social Welfare Department [1998] "Support for Self-reliance: Report on Review of the Comprehensive Social Security Assistance Scheme," December.
- Task Force on Population Policy [2003] "Report of the Task Force on Population Policy," (人口政策専責小組報告書). 27-Feb (ウェブ版 <http://sc.info.gov.hk/gb/www.info.gov.hk/info/population/eng/index.htm>, 2005年1月15日閲覧)
- Wong Hung [2000] "The Failure of Social Security in Alleviating Poverty in Hong Kong," *Asian Pacific Journal of Social Work*, Vol.10, No.2, September. (ウェブ版 [http://personal.cityu.edu.hk/~scwh/Reference/CSSA/Maintaining %20Poverty%20Trap.htm](http://personal.cityu.edu.hk/~scwh/Reference/CSSA/Maintaining%20Poverty%20Trap.htm), 2005年1月15日閲覧)
- Wong Hung and Lee Kim Ming [2000] *A Study of Hong Kong "Marginalized Workers" (1) July*, Hong Kong: Oxfam Hong Kong.
- World Bank [2004] *2004 World Development Indicators*, Washington, D. C.: The World Bank.