

## 第4章

# 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

沢田 ゆかり

### はじめに

エスピ＝アンデルセンの分類を借用すれば、香港は「自由主義的『福祉国家』」である。このタイプのレジームを特徴づける「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＝アンデルセン [2001: 29]）は、すべて香港に当てはまる。給付の対象は、まさしく低所得層に限定され、「働く代わりに福祉を選択することがないようにする」工夫が凝らしてある。受給資格は厳しく審査され、しばしばスティグマを伴う。またその給付水準を最低限に抑えることで市場の活性化を促している。その一方で政府は、NGOや金融機関を利用した私的な福祉制度には、まとまった額の補助を出すという方法をとっている。

このような香港の社会保障制度は、植民地時代の自由放任主義が強い影響を及ぼしている。その本質は、「成長を前提にした残余型モデル」といえる。自由放任主義の帰結として、政府は社会保障についても、明確な原理原則をうち立てることなく、特定の問題が表面化した段階で初めて後追的に対処してきた。生活保障は、一義的に家族と市場を通じて達成されるべきものであり、これが機能しない場合のみ政府が一時的に政策的に対応する。いうまでもなく、このモデルは民主化が制限されるという条件下で確立した。その

結果、福祉を要求するチャンネルと主体は、きわめて限定的なものになった。これは、選挙の実態や脆弱な労働組合からも確認することができる。

ところが1980年代中期より、このような香港の自由放任主義は、政治と経済の面で根本的な挑戦を受けることになった。まず第一に政治面をみると、香港の主権がイギリスから中国に返還されることが、1982年から1984年にかけての中英交渉で確定したことが決定的な影響をもたらした。返還前から徐々に政治のパワーバランスが変化していき、それまで香港には存在しなかった政党が誕生した。また既存の圧力団体が、選挙を通じて政策決定の構造に食い込んできた。さらに北京の意思表示が、香港の福祉政策を間接的に左右するようになった。

第二に注目すべきは、香港の産業構造の変動である。香港では、中国大陸への生産基地の移転により、域内の製造業が空洞化した。既存の産業からリストラされた中高年層や未熟練労働者は、労働市場の需要と供給のミスマッチに直面している。こうした景気変動によらない構造不況に対して、低水準の生活扶助を設定しても、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。しかも、このような時期には、香港政府が最後のよりどころとしてきた「家族による弱者救済」が困難になる。ブルーカラーの家庭の子弟は、親と同じくブルーカラーであることが多い。このため、彼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。

これらの問題を加速する要素として、この地域における高齢化の急速な進展を忘れてはならない。65歳以上の高齢者の人口比は、香港ではすでに11%を超えた。いずれも国連の定義7%を上回る高齢化社会に突入している。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を割り込み、2001年には過去最低の0.927を記録した。

以上のように、香港の従来型の社会保障システムは、新たな時代の変化に対応する必要性に迫られている。香港政府の財政に占める社会保障費の割合が1990年代に入ってから増大したのも、こうした変化の帰結であった（表1）。

表1 GDP、政府歳出、公共支出に占める社会保障費の比率

(%)

年	対GDP	対歳出	対公共支出
1970/71	0.2	1.6	
1971/72	0.3	2.3	
1972/73	0.4	2.3	
1973/74	0.5	3.1	
1974/75	0.7	4.6	
1975/76	1.0	6.4	
1976/77	0.8	6.1	
1977/78	0.7	5.0	
1978/79	0.8	4.8	
1979/80	0.8	5.3	
1980/81	0.8	3.8	
1981/82	?	4.3	
1982/83	5.2	7.5	
1983/84	1.5	1.1	
1984/85	3.0	0.5	
1985/86	0.5	0.9	
1986/87	1.9	1.3	
1987/88	3.0	1.5	
1988/89	3.8	4.4	
1989/90	0.8	6.1	5.3
1990/91	0.9	6.2	5.6
1991/92	0.9	6.9	5.9
1992/93	0.9	6.4	5.9
1993/94	1.0	6.2	5.9
1994/95	1.1	6.7	6.6
1995/96	1.3	7.7	7.4
1996/97	1.5	9.8	8.5
1997/98	1.6	11.2	9.2
1998/99	2.1	11.0	9.9
1999/2000	2.2	12.4	10.2
2000/2001	2.2	12.2	10.2

(注) 公共支出には、各種の福祉基金が含まれる。

(出所) Census and Statistics Department, *Hong Kong Annual Digest of Statistics*, 各年版。

その典型的な事例は、年金制度改革にみることができる。

本章では、香港の社会保障の特徴を明らかにするために、長らく議論されてきた公的年金制度の導入の試みと、その挫折を分析し、危機の時代に香港が目指す福祉レジームの方向性を探り出す。

## 第1節 香港型社会保障の背景

### 1. 「社会保障」と政府の責任の所在

香港では、社会保障に近い単語として使用されるのは、「社会福利」(Social Welfare)である。中国語表記の「社会保障」は“Social Security”と訳され、社会的弱者に対する生活扶助だけを指す。1980年までの香港政府は、「社会政策白書」などで、常に社会福利の主たる担い手は「家族の助け合い」であることを言明してきた。ところが、1980年代に入ると「社会福利は政府の責任」という文言が登場するようになり、1997年の返還以降には、ますますこの分野における政府の関与に言及する局面が増大する。

まず香港の域内憲法である香港特別行政区基本法の文言から、政府の責任認識を確認しよう。

第1章「総則」(第4条)「香港特別行政区は法に基づき、香港特別行政区住民とその他の人の権利と自由を保障する」。これにより基本的な権利の保障が与えられている。社会保障という言葉が実際に出てくるのは、第3章「住民の基本権利と義務」(第36条)である。ここでは「香港住民は法に基づき、社会保障を受ける権利を有する。労働者の福利待遇と退職保障には法律が保護を与える」ことが明記されている。

より具体的には、第6章「教育、科学、文化、体育、宗教、労働、社会サービス」(第145条)で、従来の社会保障制度に基づき、香港政府は「経済的な条件と社会的な需要に照らし合わせて」、独自の政策を制定および改定でき

ることが謳われている。この第145条が意味する「経済的条件」に関しては、第5章「経済」の第106条、107条、108条が関連してくる。これらの条文には、直接「社会保障」という文言が出てこない。しかし植民地時代からの不文律であった「予算均衡」を明文化することで、福祉予算の拡大に歯止めをかけ、その政策の方向まで影響を与えている。

これは植民地時代の香港政庁の伝統を継承したとみなすことができる。植民地時代の政府の社会保障政策は、最低限の貧困救済を理念としていた。これは植民地である香港がイギリス本国に財政負担を負わせることは許されず、財政黒字を維持することが至上命題であった<sup>(1)</sup>ためである。香港政庁が担うべき社会サービスは、社会秩序の維持に必要な最低限なものに限られた。このため赤字要因の可能性の高い社会保険の制度化は、自由な経済活動を脅かすとして、香港では2000年まで公的な健康保険も年金も存在しなかった。1980年代後半には国民年金構想が、また1994年には高齢者養護年金の法制化が提起されたが、いずれも香港政庁によって廃案になっている。

具体的には、第107条で「香港特別行政区政府の財政予算は、歳入に合わせて歳出を定めることを原則とし、できるかぎり収支の均衡をはかり、赤字は避け、GDPの成長率に合わせる」という条件がつけられている。第106条の「香港特別行政区は、財政上の独立を保持する。香港特別行政区の財政収入は、すべて自身の必要に応じて使うことができ、中央人民政府に上納する必要がない。また中央人民政府は香港特別行政区から徴税しない」という条文とともに、植民地時代にカパースウェイト財務長官が設定した不文律と同じ構図が成立したのである。

したがって、基本法第6章（第144条）で「香港政府は、教育、医療衛生、芸術、文化、リクリエーション、体育、社会保障、ソーシャル・ワークなどの分野の民間団体に、返還前と同様に、資金援助を行う政策を維持すること」と定めているものの、この政策を実施するには、政府財政が黒字である範囲で、かつ経済成長率を超えないことが条件になってくる。このため、おのずと将来的な赤字を避ける方式をとることになる。現在進行中のNGOに対

する補助金改革にも、この条文はかかわっている。

しかも第146条は「香港政府は社会サービスを行うボランティア団体に対し、法律に抵触しない範囲で、サービス方式を自ら決定することを認める」としているが、後述するように香港のボランティア団体（現在はNGOという名称が使われる）は、社会サービスの提供に関して、政府補助金への依存度が高い。このため補助金の増減によってNGOのサービス提供の内容は、政府の意向に大いに左右される。

この他に、社会保障にかかわる文言が登場するのは、第148条で、「教育、科学、技術、文化、芸術、体育、専門家、医療衛生、労働、社会保障、ソーシャル・ワークなど」にかかわる民間団体や宗教団体、地縁団体・組織が、相互不干渉と相互尊重の原則を守ることを定めている。第149条では、同様の団体が国際組織や団体と関係を維持し、「中国香港」の名称で活動に参加できるとしている。

以上のように、基本法において香港政府が自らの責任を言及するのは、あくまで資源の提供者＝スポンサーとしての役割であって、どのような理念で社会保障にかかわる政策を打ち出すのか、あるいは社会保障を政府がどのように捉えているのか、という点は無視されている。

また行政長官の施政方針演説をウェブ版でみると、返還の年である1997年には「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。しかし、そこでも一行目に「高齢者の世話は、すべての家族の責任である」と記してある。

失業率が急増した2001年になると、この論調に若干の変化が現れる。「社会政策」の項目において、「我々の社会政策の目的」という文言が登場するからである。しかし、ここでもその内容は「すべての人間が、自分の潜在力を十分に伸ばす機会をもつ環境を造り出すこと」とされている。また結びの言葉は、「自己救済の能力と意志を強めることを助けることが、我々の目標である」となっている。あくまで自助努力が大切であり、政府はその環境を整える役割を果たすにすぎない、と限定していることが分かる。

## 2. 植民地時代の社会保障

このような社会保障の理念の限定は、香港の歴史と深くかかわっている。植民地である香港では、1970年代まで政府に対して社会政策を要求するチャネルがほとんど制度化されていなかった<sup>(2)</sup>。このため華人系住民は文字どおり、自助努力と相互扶助そして民間の慈善に依存せざるをえなかったのである。1960年代までは、このような民間の福祉の提供者は、キリスト系の慈善団体と伝統的な華人組織であった。

状況が変化したのは、1970年代からである。そのきっかけとなったのは、1966年の九龍暴動と1967年の香港暴動であった。前者はスターフェリーの運賃値上げに端を発したストライキ、後者は中国大陸における文化大革命の余波として取り扱われることが多い。しかし後者も実態は単なる愛国運動ではなく、労働組合の要求からもうかがえるように、生活向上のための労働条件の改善が狙いであった。香港では稀にみるゼネストが14日間にわたって継続し、結果としては短期間で鎮圧されたが、3400人以上の逮捕者と500人に近い負傷者を出し、従来の統治方式が限界であることを知らしめた。

2件の暴動発生を起点として、香港政庁は労働者の要求が暴力的な形で噴出する前に、社会サービスを強化することで不満を解消する方針を定めた。とくに一般市民の生活に大きな意味をもつ福祉、医療、教育に重点がおかれた。たとえば初等教育の分野では、1971年に初めて小学校6年間の学費免除が実施され、1979年にはこれが義務教育に移行、1978年には小中学校9年間で学費免除の対象となった(辻 [1991: 160])。この事例からも政庁のレッセ・フェールの方針は、1970年代に急速に転換した。

こうした方針転換の背景には、中国大陸の政治運動の影響だけでなく、香港のそれまでの社会経済構造が大きく変動していたことを見逃してはならない。1970年代には香港生まれの第2世代の人口数が大陸生まれの第1世代を上回った。これにより移民心理は後退していった。また1960年代の高度経済

成長は、第2世代の間に中産階級を出現させ、核家族化の傾向を強めたため、従来の弱者の面倒は一義的に家族がみるという機能が低下していた。同時に政庁が間接的な民意導入のメカニズムを整備したために、香港政庁に対する期待が表面化しやすくなっていった。政庁のとった民意吸取の方法は、懸案事項を関係者に協議させて、その意見を参考にするという諮問委員会方式である。産業、労働、福祉など現在ある諮問委員会のほとんどが1970年代に設置された。また市政局の委員2名（衛生と文化娯楽活動を担当）に限っては、選挙で選出することが定められた。香港の産業構造も中継貿易から軽工業品の加工業へと中心を移しており、1970年代末にはついに香港政庁は産業多元化委員会の報告書を発表し、産業政策の必要性を限定的ながら認めるようになった。当時の財政長官であったハドン・ケイブの「積極的な不介入主義」という言葉に象徴されるように、自由放任主義の調整が始まったのである。

しかしそれまでの自由放任主義が撤回されたわけではなかった。「積極的な不介入主義」とは言葉を替えれば「消極的な介入主義」であり、あくまでも政府の負担が膨張しないことを前提にしていた。社会福祉に関しても、内容と実行については「間接的に」民間団体を支援するという方法がとられた。

間接的な福利厚生 の供給経路として、香港政庁は既存の相互扶助組織や慈善団体を利用した。政庁が民間団体へ付与した助成金は、1971/72年度は1600万香港ドルだったのに対して、1984/85年度は3億9000万香港ドルに増大した。こうした変化を反映して、政庁の財政に占める社会福祉関連の支出全体も1970年代に漸増している。1971/72年度の社会福祉に対する支出はわずか5500万香港ドルで、財政支出全体の2%にすぎなかった。それが1985/86年度には25億3400万香港ドルに達し、財政支出に占める比率も5.6%まで上昇した。

## 第2節 公的年金制度の試みと挫折

### 1. 年金要求への環境変化

しかし1980年代になると、間接的な支援と諮問委員会や公聴会を利用した関係者との協議という民意の吸収方法は再び限界に直面する。政庁が窓口として指定した民間団体だけでは、急変する住民の要求を代表しきれなかったのである。1970年代末から民間団体や諮問委員会を経由せずに、住民や労働者が直接政庁に請願行動をとる事件が頻発した。代表的な事例は、1981年の公営住宅計画問題であろう。政庁が事前に「街坊」と協議し、計画立案を街坊委員会の三役が行ったにもかかわらず、住民の強硬な反対によって委員12名が三役に対する訴訟を起こしたのである。この訴えは最高裁判所によって却下されたが、既存の民間団体が政庁と住民の仲介者としては有効に機能しなくなっていることを象徴した (Leung [1986: 357])。

また労働諮問委員会は労働者の意見を反映することはできても、労働界の代表は常に少数派であったから経営者側に有利であったことは否めない。労働諮問委員会においては結局、官僚エリートが温情主義的な配慮によって、経営者や専門家に労働者についての情報や忠告を聞かせるという枠組みを離れることはなかった。その結果、周辺的な労働保護規定が法制化されても、雇用期間や最低賃金の規定あるいは労働組合の団体交渉権など雇用者にとって決定的に不利になることは制定されなかった。また1975年の労使関係条例の枠組みでは、香港政庁の労働署労使関係部の調停官が労使双方を招集する形で調停会議を開くことができ、双方の紛争当事者の出席は任意になっている。しかも慣行的に調停官は紛争について和解条件を提案・強制することはない。このため調停官の介入は、効果がないとの批判を浴びた。

行政全般についても前述した市政局の公選委員の選挙は納税の有無や学歴による投票資格制限があり、一般労働者は無縁の選挙であった (谷垣 [1991:

106])。これに対して香港政庁は1979年から区議会を組織して、区の行政に限ってではあるが住民投票による議員の選出を可能にした。また政庁は中国への返還に備えて、香港に直接選挙を導入することを提起したのである。

政治制度改革は1984年の中英共同宣言で中国への返還が決定すると、香港政庁だけで推進することが困難になった。しかし、その後の中英間の協議で1991年には立法評議会の直接選挙が実施されることが決まると、選挙に向けて多くの政党が誕生した。とくに前述のNGOや慈善団体のショーシャルワーカーたちは、政党結成に大きな役割を果たした。こうして社会保障にかかわる政策は、議会という場と政党という主体を得て、諮問機関で「聞き置く」対象ではなく、議会で論争できる議題となった。

また1980年代は政治だけでなく、激しい産業構造変動の時代でもあった。GDPの産業別構成において1980年には24%だった製造業のシェアは1993年には11%へと大きく後退し、代わってサービス産業が75%から88%へと躍進した<sup>(3)</sup>。これにつれて就業構造も急速に転換した。1980年には89万人を数えた製造業の労働者は、1994年には44万人へと半減している。同期間に金融や貿易など主要サービス部門<sup>(4)</sup>の就業人口は56万人から146万人へと増大した。香港の産業構造の変化がこれほど劇的に転換したのは、中国への生産地移転による。とくに隣接する広東省では、はやくも1991年に香港投資の関連で約300万人の雇用が発生したといわれる<sup>(5)</sup>。

産業の空洞化が問題になる要因の一つは、雇用が不安定になることである。特定産業において海外投資が大量に発生すると、国内の労働者は配置転換あるいは転職を迫られ、その過程があまりにも大規模かつ急速であれば、対応しきれない労働者は雇用喪失の危機にさらされる。ところが香港の場合は、慢性化した労働力不足が背景にあり、1980年代後半の失業率は2%前後にとどまるという完全就業状態が続いた。製造業の海外移転による雇用の減少は、サービス産業の雇用増大で解消した、と理解されてきた。

しかし中高年労働者の配置転換はそれほど容易ではなかった。しかも製造業企業の移転にともなう工場閉鎖は、1カ月前に解雇通告を与えるという香

港政庁の条例を無視して、突然行われることが多かった。その際には被雇用者が積み立てた社内退職基金も還付されないままであった。1994年3月に香港政庁は雇用条例違反の罰金を大幅に引き上げたが、このことはとりもなおさず雇用条例違反がいかに増大していたかを示している（SCMP, 1994.3.26）。

労使関係の問題が増大したことは、労使紛争を原因とする労働損失日数からもうかがえる。1992年には3296.5日<sup>6)</sup>が、1993年に1万6204日に急増した<sup>6)</sup>。また1989年には高齢者の就業難を反映して、中国バスの運転手1700名が退職年金の増額と交付条件の緩和を求め、11月29日から30日にかけて2日間の大型ストライキを発動した。交通ストは20年ぶりの出来事であり、1967年の香港暴動の再現を恐れた香港政庁は労働署から特別調停官を緊急派遣するという異例の措置をとった。この結果、経営者側が全面的に譲歩、退職金は3倍に増額され、労働側は勝利宣言とともに11月30日夜にスト中止を発表した。

この事件に前後して労働組合の組織率も1980年代末から16.99%（1988年）、17.81%（1989年）、18.84%（1990年）、19.98%（1991年）、21.16%（1992年）と着実に上昇した。しかも従来の労働組合が脆弱だった理由の一つとして、ナショナル・センターが中国大陸系と台湾系に分裂し、政治団体と化していた事実があったが、1990年には第三のナショナル・センターとして香港労組同盟（CTU）が成立、中道路線を標榜して民主派の支持を集めた。現在、彼らは民主同盟と提携することで立法議会に足場を確立している。

このような環境変化は、生活に密着した社会政策を要求する動きを表面化させた。その典型例が、公的年金制度の導入である。

## 2. 年金制度をめぐる論争

香港政府は、公的年金制度の導入に対しては、1980年代から1990年代初頭まで、一貫して消極的な姿勢を崩さなかった。これは社会保険が恒常的な財政赤字を招くと考えたからである。公的年金制度の導入は、実は1970年代から幾度も立法評議会でも検討されていた。しかし政庁と財界の拒否によって実

現しなかった。結局、民間の大企業や大学など雇用が比較的安定している職場では、独自の社内積み立て退職金制度を設けて、従業員の退職後の生活保障に努めるようになった。

ただし企業内の退職金積立制度には、さまざまな問題があった。大企業の場合は、企業内の福祉委員会 (Welfare Committee) が管理者となり、実際の基金の運用を金融機関に委託するのが常であった。ところが中小企業の場合は、退職金の運用は自社かあるいは親族の会社に委託することが多く、積立金を運転資金に流用する事例が後を絶たなかった。これらの企業が倒産した場合、積立金は戻ってこない。

高齢者に対して、政庁は高齢者手当を支払っている。高齢者への社会保障の必要性は1966年に指摘されていたが、実際に導入されたのは1973年からである。このとき満70歳以上の老人に対しては、無条件で毎月60香港ドルを支払うことが定められた。その後、物価の上昇とともに高齢者手当は調整されて、1986年からは510香港ドルに引き上げられた (莫 [1993: 128]) しかしこの金額は平均賃金の2割にも満たないため、一般市民からは「水菓費」すなわち生活費にはなりえず、せいぜいおやつの果物代にしかならない代物と呼ばれていた (章 [1994: 37])。

コミュニティー・オーガニゼーション協会 (SOCO)<sup>(7)</sup>が1993年1月25日に発表したデータによれば、香港の60歳以上の高齢者の4分の1が死亡時まで働き続けなければならない。また貧困線以下の高齢者数は、1991年から1992年にかけて8%増大した。4万6091人から5万91人に上昇し、年間増加率としては過去最高の水準に達している。またSOCO会長は、同郷会が仲介し、保守系の政治家が提案している「高齢者の中国への投げ捨て」では状況は改善されない、とも主張した。なぜなら中国では香港人には医療給付の資格がないうえに、外国人料金を課せられるので、手持ちの金を使い果たすとたちまち困窮するという。SOCOは政庁に対して、高齢者用アパートの供給を増やすよう提案するとともに、政府の高齢者手当の引き上げを提唱した。香港政庁は名目計算で825香港ドルから950香港ドルにまで引き上げたが、SOCO

側はこれではインフレ分すらカバーできないとして、少なくとも1891香港ドルが必要であると再度提言した。同時にSOCOは、高齢者対策中央委員会の即時設置と、香港のすべての市民を対象とした強制退職年金制度の導入を訴えたのである。

退職金制度の改革について政庁に圧力をかけたのはSOCOだけでなかった。労働組合からも退職金一般について雇用者と運用者の分離を義務づけるよう法律改正の要求があった。また立法評議会は1991年と1993年に、シンガポール方式の中央年金制度を模倣した中央積立基金の導入を提言している。1993年2月3日には「政庁に中央積立基金の設置を迅速に進めるように求める修正案」を22票対17票で可決した。立法評議会の決議は、既存の3万2000の民間基金のいずれにも加入していない65歳未満のフルタイム労働者（労働人口総数の3分の2を占める）のために、強制制度を設けることを目的としていた。新たに制度に加入しなければならない労働者の数は当時180万人と推計され、初年度には200億香港ドルの資金が集まる見込みであった。また拠出額は従業員賃金の10%以上を(1)使用者のみ、あるいは(2)労使双方から徴収することが提案された。この決議に対しても、香港政庁は「中央積立基金は実現不可能な提案」と宣言し、従来からとり続けている反対の態度を崩さなかった。

香港政庁が中央積立基金の導入を否決した表向きの理由は、基金が巨大な規模と影響力をもつ単一の制度的投資者になるため、金融市場と経済を不安定にする可能性が生じるというものであった。しかし実際には政庁の決断は、直接選挙制度の拡大や左派労働組合と中国の関係、1989年の天安門事件による香港エリート層の頭脳流出など複数の懸案事項とかわっていた。

中国は中央積立基金の導入によって、社会保障制度の充実によって財政支出が増大する可能性を危惧していた。返還後の特別行政区政府に財政赤字を押しつけられてはたまらない、というのが中国の本音であった。また財界も中央積立基金は強制貯蓄であり、事実上の増税であると反発した。しかし労働組合や立法評議会の民選議員は、社会保障の改善要求を撤回することはなかった。このため香港政庁は、中央積立基金の設置を否決するだけでなく、

何らかの形で退職者への保障を与える必要があった。

とくに天安門事件は、政庁の内部に大きな衝撃をもたらしており、早急な対応を迫られていた。返還以降の香港特別行政区を担うエリート官僚に動揺が起きたのである。すでに1987年7月、高級官僚が大量に海外へと移民することを危惧した政庁は、年金受領のための最低退職年齢を50歳から55歳に引き上げる新年金制度を設立して、官僚の流出を止めようとした。ところが1990年5月に香港中国人公務員協会が「新制度では退職年齢に達したときに年金を受け取れるかどうか保障がない。このままでは多くの公務員が民間部門に移動する」との委員長発言を発表した。公務員の年金が政庁の歳入のなかから支払われているため、政府が変われば年金をもらえる保障がないというのである。1990年7月、ほとんどの公務員が3年前に政庁が導入した新年金制度への加入を拒否し、加入した公務員はわずか15%（18万7883人のうち2万7697人）のみであった。そこでフォード行政長官は「年金保障を強化するためなんらかの措置を取る」と発言、郭委員長は代案として「年金のための基金を別にプールするか、それとも政庁で一定の年数勤務した公務員に一時金を与えるような積立基金と置き換える方法」を要求したのである。

このような背景から政庁は、中央積立基金の設置を1991年7月に否決するかたわら、これに代わる制度として新たな退職年金制度改革案を立法評議会を通じて提起したのである。立法評議会の原案は、1991年10月31日に行政評議会の同意を獲得した。この原案はすべての使用者に銀行もしくは保険会社が設計した退職年金制度の導入を義務づける条例を設けることを定めていた（伍 [1992: 26]）。

新しい退職年金制度を中央積立基金と比べたときの明らかな利点は、運営コストが中央積立金の膨大さに比べて安いことであったが、それでも原案に対しては諮問委員会と公聴会を通して修正意見が寄せられた。香港労組同盟（CTU）は、(1)月収4000香港ドル未満の労働者は年金制度への保険料を免除されるべき、(2)外国人労働者導入制度の緩和に結びつけてはならない、(3)香港のほとんどの退職手当制度は退職時に一時金を支給する制度だが、転職し

た場合にも年金受給資格の継続を可能にすべきことを提案した（SCMP, 1991.11.1）。

こうした手続きを経て、職業退職年金制度法案（Occupational Retirement Scheme）の最終案が1992年12月16日に立法評議会を通過した。法案の内容は、(1)退職年金制度の資産と使用者の資産の分離、(2)制度の責任を果たすことができる資金調達、(3)独立的な年次会計監査の実施、(4)制度加入者への十分な情報開示、を義務づけている。登録・監督制度は専門家に依存し、「職業退職年金制度登録官」が36人のスタッフとともに、3万以上に達すると推計される香港の退職年金制度を監督する責任を負うことになった。また制度加入者が20人を超えた場合、従業員による協議委員会の設置を認めることも定められた。しかし彼らは制度の運営者にアドバイスを与えるだけで拘束力はない<sup>(8)</sup>。

ところが立法評議会の議員たちは、政庁がこの制度を導入するにあたって公的資金の関与を避けようとしていることに、不満と不安を表明した。この制度改革では1980年代後半以来の産業変動で苦しむ高齢者の救済にはならないし、政庁の保障もなしに民間信託によって長期にわたって運営されるのであれば、リスクが高すぎて退職後の生活の安定にはつながらない、というのである（『海外労働時報』第185号、1992年3月、26ページ）。こうして労働組合と一部の立法局議員は引き続き中央積立基金の導入を要求した。これを受けて、行政評議会は1993年12月15日に「中央積立基金は導入せず、現行の任意制度を継続するが、高齢者保護の改善を求める声が強いので、『強制拠出制年金』について立法評議会に検討を要請する」と発表した。

「強制拠出制年金」によれば、既存の民間の退職年金制度に拠出しているかどうかには関係なく、給与の5%を年金基金に拠出することを義務づけられる。パッテン総督は1993年12月14日の演説で、香港社会の高齢化と高齢者の保護をこの制度導入の根拠としてあげた（SCMP, 1993.12.15）。結局、強制拠出制年金は増税と同じ、と反発する財界の反対によって棚上げになった。このスピーチを境に、香港政庁は「強制拠出制年金」よりも抵抗の少ない案

として「養老年金計画」の策定を進めるようになり、1994年7月12日に養老年金計画の政府原案を発表するにいたったのである。

政府原案はコンサルタント会社である恵悦顧問会社が政府の委託を受けて作成した300ページに及ぶ報告書をもとにしているが、ここではとくに重要と思われるポイントのみを紹介する。まず有資格者は満65歳以上で香港に7年間以上居住した住民で、もし申請者の基金への供出期間が10年に満たない場合は、資産鑑定を受ける必要がある。資産鑑定の結果、もし自分が居住する住宅を除き、200万香港ドルを超過した場合は、老齢年金を受領する資格は認められない。しかし申請者の年齢が70歳以上であれば、資産評価を行う必要はない。

この制度によれば、1994年現在において満65歳になった有資格者は、毎月2300香港ドルを受領できる。しかし基数は年々増加させる必要がある。政庁の計画では二つの方法が提起されている。一つは年ごとの総合消費物価指数の上昇幅に合わせて増加させる方法である。もう一つは収入の中間値の移動平均を掛ける方法である。どちらの方法をとるにしても、実施するときには2300香港ドル以上になることは確実である。もし養老年金を受領すれば、現行の高齢者手当を受けることはできなくなる。しかし障害者手当や家賃補助、医療補助は従来どおりとする。また本人が65歳未満で死亡した場合は、直系の親族が積立金を受け継ぐことはできない。

雇用者と被雇用者の積立金は、義務であり強制力をもつ。毎月被雇用者の給与の3%を積み立てねばならない。雇用者は給与から1.5%を天引きし、残りの1.5%を加えて、3カ月ごとに基金に振り込む。もし給与生活者ではない（自営業者など）ならば、自分で収入の3%を年に一度基金に振り込む必要がある。基金への積立金の基数は、納税額を基準にするので、もし被雇用者が給与以外の収入を得ている（たとえば家賃収入など）場合は、自己負担でその収入の3%を納付する。

雇用者は当該納付額については、免税扱いを受けることができる。また毎月の給与が4000香港ドル以下の被雇用者は、積立金を支払う必要はないが、

会社側は残りの1.5%を支払う義務がある。被雇用者が外国人の場合も、同様に基金への納付を行う義務がある。しかしフィリピン人メイドなど外国籍の家事労働者についても同様である。実際には彼女たちは、4000香港ドルの月収を下回る者がほとんどなので、その場合は雇用者にのみ1.5%の納付を義務づける。ただし一般労働輸入計画枠（General Import Labour Scheme）に基づいて入国した外国人労働者については、労使双方とも基金への支払い義務は免除される。

ところで政庁案によれば、退職後に香港を離れた人間には、年金は支給されないことになっている。もし年金の支給を希望するのなら、毎年180日を超えて香港を離れてはならない。つまり多くの外国人労働者は積立金を納めながらも、実際には年金の受け取りは不可能になる。また海外からの帰国者は7年間居住することによって受給資格をもう一度獲得しなおさなければならない。1億香港ドルの収入のある自営業者なら、3%（300万香港ドル）を納付しなくてはならない。

従来の中央積立基金制度や強制退職年金制度に関しては、政府が傍観者で責任を負わない点が民主派議員の攻撃的的になっていた。そこで政府はまず100億香港ドルの出資を行うことを公約した。また現行の高齢者手当の支給は停止するので、その分は基金に入れることができる（1994年の場合は36億香港ドル）。さらに19万人の公務員の雇用者として、政府は彼らの給与の1.5%を積み立てる必要があり、1994年に導入された場合は12億香港ドルを拠出する。政庁は雇用者への免税措置を行うから、これらすべてを含めて計算すると、老齢年金計画の支出の35~40%を政府が負担することになる。

最後にこの草案は政府から独立した「養老年金計画管理局」を設けて、年金の積み立てと支払いに全責任を負うよう提案している。もしこれが実現するならば、1660人の職員と毎年5億香港ドルの支出（経費）が必要になる。また推計によれば設立のための経費は、約7億5000万香港ドルである。これらの行政費用は老齢年金計画のコストに含まれているので、積立人の負担になる。この政府案は、3カ月の公聴期間を経て、1994年10月末に諮問を締め

切ることになった（丁 [1994: 22]）。

ところが政府原案は、財界と労働界の双方から批判を浴びた。財界が批判したのは、次の点である。(1)政庁案では積立金の多寡にかかわらず、受け取る年金は一律2300香港ドルである。したがって厳密には支払いに応じた金額を受け取れる「保険」ではなく、単なる増税である。すなわち香港経済の活力源であった低税率の原則を放棄することを意味する。また貯蓄形態の選択権を奪う。(2)拠出金に上限を設けていないので、高額所得者には不利。(3)高齢者が退職後に海外に移民した（あるいは180日を超えて香港を離れた）場合には、年金の受領資格を喪失するというが、これは海外移民の可能性が高い技術者や資産家に不利である。移民ラッシュの問題が解決してから決めるべきこと。(4)政府から独立した管理機構に業務を任せるのは、政庁の無責任である。まず運営費が3億香港ドルもかかるので負担が大きすぎる。しかもこの機構は税務署のように支払い額の適性度についての調査権をもつのかどうか不明である（章 [1994: 13]）。

以上の理由をあげて、財界代表の多い新香港同盟や自由党の立法評議会議員は、政府が280万人の香港の労働人口に健全な退職後の社会保障制度を提供することと、高齢者の基本的な生活の保障の両方を同時に実現しようとしているため、効率の悪い制度を考え出したと主張した。彼らはその根拠として周永新の調査を引用し、高齢者が本当に必要としているのは、第一に医療サービス、第二に住宅、第三に現金であるから、医療政策や住宅政策において高齢者への配慮を強化すれば、税制を動かさなくても既存の行政体系で対応できると述べた（章 [1994: 27]）。

いっぽう労働界は一応の歓迎は表明したものの、財界と同様に政府が相応の負担を避けているために、効率の悪い制度になっていると批判した。香港工会連合会の副理事長である陳婉嫻は「65歳以上の人口は、現時点では香港の総人口の9.5%を占めるだけだが、40年後には19.5%にまで上昇する」という推計をもとに「政府は出資金を100億から300億香港ドルに増加すべき。さもなければ景気の変動に左右されて、加盟者の年金納付率を引き上げる羽目

になる」と主張した。陳によれば、政庁原案にある人口成長率が毎年平均1%という予測と、長期の実質賃金の成長率が年平均2%という見通しはあまりに楽観的すぎて、悪条件が重なった場合は2016年には老齢年金計画は破綻する、という。

さらに労働界からは、政府原案のインフレ率との連動ではなく、賃金の中間値を基準に養老年金を支給すべきという意見が相継いだ。1993年12月15日に政庁が提出した「強制拠出制年金」の第1次案では、65歳以上の資格を有する市民は毎月「賃金の中間値の3割」に相当する年金を受理できるようになっていた。労働界の代表はこのことを根拠にして、「養老年金インフレ率に連動した場合の結果を試算すれば、有資格者が60年後に受け取る年金は賃金の中間値の9%、現時点で取得できる年金の3割にすぎない。既存の月々2300香港ドルの年金ですら、平均賃金の1万香港ドルよりはるかに低いから、退職後の生活の安定を考えれば、どうしても保険を買うか会社の積立に参加する必要がでてくる。これでは現行の高齢者手当と同じで、とうてい『保障された生活、安楽な晩年』という目標は実現できない」と主張した（陳 [1994: 2-4]）。また免税措置を雇用者の積立金だけでなく、被雇用者の積立金まで範囲を広げよという要求も根強かった。なによりも問題だったのは、養老年金よりも中央積立基金制度の再検討を望む声が大きかったことである。

本来ならば財界や労働界よりも決定的な影響力をもつのは、中国政府のほうであった。養老年金計画は2年の準備期間を見込んでおり、どんなに早くても実施は1996年末か1997年初めからになる。すなわち実施にあたるのは返還後の香港行政特区ということになり、中国の意向を無視して決定することは不可能であった。

1990年代に入ってから、中国はイギリス政府への不信感を強めていた。中国を警戒させたのは、パッテン総督の選挙改革案と第2空港建設をめぐる予算の改定であった。中国の目には年金制度の改革も、イギリスが撤退前夜に未来の行政特區政府に財政負担を押しつけようとしているという疑念を強める材料になった。先進国の事例でも明らかのように、社会保障の公的年金は、

財政赤字の原因になりやすいからである。

また香港の財界が政庁案に反対したことも、中国の立場に影響を与えた。中国の対香港政策の基本は、その経済的繁栄を維持することを目的にしている。このため財界の意向を重視する傾向が強い。また財界も中国との経済一体化により、ビジネス・パートナーとしての中国を支持する意味で親中国の立場をとっている。したがって将来の香港行政特区において中国が安定的な政府運営を行うためには、直接選挙問題で中国と対立する民主派よりも、財界の意向を尊重する必要があった。こうした中国の立場を反映して、親中派のマスコミは政庁の原案に否定的な報道を行った。

ところが中国は第2空港問題とは異なり、公式に全面反対の意見表明を行ってはいない。なぜなら香港が高齢化社会に直面していることは事実であるから、行政特區政府が遅かれ早かれ高齢者の生活保障問題への対策を講じる主体にならざるをえない。むしろ年金の積立を始めるのは早いほうがよい。したがって問題を先延ばしにするより、できることなら返還前に処理するほうが合理的である。

しかも全面的に反対すれば、過渡期の難しい時期において最も古くからの親中派である左派労働組合の支持を失う可能性がある。労働界は改革案の内容については批判しながらも、政庁が中高年労働者の退職後を保障するための改革に着手したこと自体は歓迎していた。左派労組のナショナル・センターである香港工聯は1994年に年金計画を容認するよう北京に対して請願している。これから直接選挙の議席が広がるときに、大量の組織票が見込める左派の支持を失うわけにはいかない。しかも中国政府が国内で推進中の社会保険制度は、香港政庁案よりもはるかに高率の拠出金を設定している。以上の理由から、中国は表だった反対を抑制したのである。

留意すべきは返還が近づくとつれて、香港政庁が指導力を発揮できなくなったという点であろう。社会保障制度の改革が必要なことは、中国を含めたほとんどの関係者が認識していた。そこで香港政庁は限られた時間、すなわち返還以前に養老年金制度を実現するため、極力論争を避ける工夫を原案

に凝らしていた。財界と中国の支持を初期に獲得するために、支出項目をできるかぎり削除し、労使双方1.5%ずつというきわめて低い拠出率を提示したのは、その一例である。このため65歳前に死亡した個人に対する見舞金も削除された。また外国籍の被雇用者からも積立金を徴収することを決めた。さもなくば積立金の拠出率は原案よりも0.5%前後引き上げる必要があった。また中国と財界の支持を得るために、雇用者の積立金分の支出に免税措置を認める一方で、被雇用者のそれについては認めない方針を固めた。また「財政赤字の呼び水になる」という非難が中国から発せられることを予想した香港政庁は、年金支出が膨張しないよう、養老年金条例に規定を設けて「実質支出を改正するにあたっては、最低限50年間の財務収支評価を行い、3年ごとに1回養老年金計画の財務上の健全性を検討すること、そして社会に対して養老年金支出を増加させる代償を周知徹底させること」(劉 [1994: 8-9])を義務づけたのである。

しかし前述したように、こうした政庁のすべての関係者を満足させようとする方針が、逆に勤労者の退職後の社会保障と高齢者福祉の両方を追求することにつながった。また拠出率の低さを導き出すために、楽観的すぎる将来予測を前提にしたという批判を呼んだ。代案として財界は自由党、香港同盟など3党を通じて「現行の老齢手当を、即時2100香港ドルまで引き上げる」ことを提唱し、労働界は左派労働組合を中心に中央積立基金の導入を要求した。香港政庁にはこれらの反論を調整する時間も残されていなかったし、中国の潜在的な反対を押し切るだけの指導力もなかった。

1月27日、香港政庁は方針を転換して、養老年金以外の方法で高齢者対策の道を模索すると発表した。行政評議会では「財界、学会、中国の3者が反対している以上、政府原案を通すことは不可能」との説明がなされた。労働組合は方針転換に怒り、立法局議員で労組出身の議員たちは、「複数の世論調査において、政府原案は70%以上の支持を得ていたのに、今更撤回するのは無責任」と批判、「中央積立金制度と養老年金の2本建てが望ましい」と主張した(SCMP, 1995.1.28)。これを無視できなかった教育人力署は主任代理

のジャクリーヌ・ウィリスの発言にみられるように、ひとまず既存の高齢者手当を引き上げ、将来的には雇用者と被雇用者がそれぞれ月給の5%を積み立てる強制積立制の導入を検討する、と答弁した。しかし関係者の立場に変化がない以上、1年半という限られた時間で返還までに新たな社会保障制度改革を実現することはまず不可能であった。

結局、政府が立案したのは、民間の養老保険プランへの参加を強制するという方法であった。これは新たな長期資金市場の誕生を意味する。金融界を味方につけた政府は、1995年8月に、ついに「強制養老年金基金条例」(Mandatory Provident Fund Scheme Ordinance)を立法評議会で可決させた。そして返還後の1998年3月に原案に対する修正がなされ、同年4月と1999年5月に補足が加えられて、2000年12月1日についに条例が発効するにいたったのである。

### 3. MPFの成立と現状

こうして成立したのが、香港で唯一の社会保険として現在実行されている民間養老保険への加入を義務づけた「強制積立養老年金制度」(強制性公積金計画, Mandatory Provident Fund Scheme)である。

この制度によれば、香港に居住する被雇用者は、3種類の基金プランに基づき、いずれかに参加しなくてはならない。第一は、中小企業用のマスター信託プラン、第二は大企業向けの雇用者スポンサープランで、第三は労働力の流動性の高い業界向けの業種別プランである。

保険料については、雇用者と被雇用者が、被雇用者の月収5%に相当する保険料を拠出し、合計10%とする。自営業者は5%を拠出し、支払いは月額でも年額でもかまわない。月収が4000香港ドルを下回る被雇用者は、被雇用者負担の5%の拠出義務を免除される。ただし雇用者分の5%の支払い義務は残る。また月収が2万香港ドルを超える被雇用者は、2万香港ドルに基づいて保険料を拠出するだけでよい。すなわち双方が1000香港ドルずつ拠出す

ることになる。これらの保険料の下限と上限は、自営業者にも適用される。この合計10%の支払いは義務であり、当人が望むのであれば、さらに拠出額を増やしてもよい。

MPFプランに基づき長期運用を行う資金管理者を指名しなければならない。また65歳の退職年齢までは引き出すことができない。事前に引き出すことが可能なのは、当人が死亡する、または60歳以降に退職した場合、あるいは香港を永久に離れるなどの事情に限られる、という。

ただし参加率を引き上げるために、保険料率は5%と低めに設定しているが、これはすなわち低所得層の勤労者については、将来的にこの年金に依存して生活設計することが不可能な給付レベルしか達しない、ということでもある。いっぼう十分な年金を積み立てることが期待できるホワイト・カラーの被雇用者は、すでに勤務先が企業年金プランを実施している場合が多く、それを雇用者がMPFに切り替えただけ、というケースが少なくない。しかも、この制度の最大の問題点は、現在の時点での中高年の救済にはつながらない、という点である。完全積み立て制であるため、二重負担の問題が存在しない代わりに、喫緊に老後保障の必要な人間に、安心を与えることができないのである。

このように脆弱で即効性のない年金制度を補うために、政府は社会的弱者に対する最低限の保障の拡張で対応せざるをえなかった。表2から、返還をはさむ1990年代の後半に、政府の社会福祉に対する財政支出が他の項目に比して増大していることが分かる。このため生活扶助の増加にあたっては、同時に「自立支援」という名目で受給条件の監視を強化し、そのサービスの担い手であるNGOの効率化を進めている。

まず生活扶助であるが、この主力は「総合社会保障援助制度」(Comprehensive Social Security Assistance, 以下CSSAと略)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

表2 香港政府の財政支出の推移

支出項目	1995		1999		2000			
	金額 (億香港ドル)	割合 (%)	金額 (億香港ドル)	割合 (%)	金額 (億香港ドル)	割合 (%)	対前年 変化(%)	対1995年 変化(%)
公共・対外事務	54	3.3	86	3.2	91	3.4	5.8	68.5
経済	80	4.8	214	8.0	123	4.6	-42.5	53.8
教育	289	17.4	485	18.2	503	18.7	3.7	74.0
環境・食物	82	4.9	133	5.0	125	4.6	-6.0	52.4
衛生	193	11.6	314	11.8	319	11.8	1.6	65.3
住宅	197	11.9	389	14.6	458	17.0	17.7	132.5
インフラ整備	256	15.4	231	8.7	230	8.5	-0.4	-10.2
治安	190	11.5	251	9.4	259	9.6	3.2	36.3
社会福祉	109	6.6	264	9.9	276	10.2	4.5	153.2
補助事業	209	12.6	297	11.1	311	11.5	4.7	48.8
総額	1,659.0	100.0	2,664.0	100.0	2,695	100.0	1.2	62.4

(出所) 政府統計署「政府収支、貨幣、金融」〈[http://www.info.gov.hk/censtatd/chinese/hkstat/hkinf/pub\\_account/pub\\_account\\_index.html](http://www.info.gov.hk/censtatd/chinese/hkstat/hkinf/pub_account/pub_account_index.html)〉アクセス日2001年11月1日。

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、後述する「自力更正支援計画」(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、総額が表を超えない場合について、CSSAを受給することができる(表3)。障害者については、公立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。その他に健常者に対しては、特別手当として、家賃、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3 CSSAの受給条件（資産評価）と受給金額  
 (1) CSSA受給条件となる資産の上限：独身者のケース

健常者かつ成人	非健常者かつ成人
24,000香港ドル	37,000香港ドル

(2) CSSA受給条件となる資産の上限：家族のケース

世帯人員	健常者かつ成人が世帯に不在の場合	健常者かつ成人が世帯に存在する場合	
		健常者	非健常者
1人	37,000	16,000	37,000
2人	56,000	32,000	56,000
3人	74,000	48,000	74,000
4人	93,000	64,000	93,000
5人	111,000	64,000	111,000
6人	130,000	64,000	130,000

(3) CSSAで受給額できる金額：健常者が2人までの世帯

種類	標準金額	
	独身者(月・香港ドル)	家族1人につき(月・香港ドル)
高齢者		
健全または傷害度50%	2,555	2,410
傷害度100%	3,095	2,735
常時介護が必要	4,355	3,990
成人障害者（60歳以下）		
健全または傷害度50%	2,160	1,965
傷害度100%	2,700	2,335
常時介護が必要	3,955	3,590
児童障害者		
健全または傷害度50%	2,880	1,965
傷害度100%	3,420	2,335
常時介護が必要	4,670	3,590
成人健常者（60歳以下）		
一人親	—	2,510
家族の世話の責任者	—	3,055
その他成人	1,805	1,610
児童健常者	2,160	1,795

(4) CSSAで受給額できる金額：健常者が3人以上の世帯

	3人の健常者 (月・香港ドル)	3人より多い健常者 (月・香港ドル)
成人健常者	1,450	1,290
一人親	1,770	1,570
家族の世話の責任者	1,770	1,570
児童健常者	1,615	1,435

(出所) 香港社会福利署 ([http://www.info.gov.hk/swd/html\\_tc/index.html/](http://www.info.gov.hk/swd/html_tc/index.html/))。

目に家庭用品の買い換え用に、特別手当が支給される。单身者には年額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。

ただしCSSAには、以下のような資産評価にはスティグマを残すという問題点がある。実際に中国大陸からの新移民である女性が、近所の人間から蔑視されるのをいやがり、受給を受けようとした夫と離婚する、という事例もNGOの調査で報告されている（潘 [2002: v]）。

さらにCSSAの支出の増大に対しては、政府は健常者のCSSA受給の心理的ハードルを引き上げる、という姿勢を打ち出した。1997年のアジア金融危機によって香港が不況に突入すると、域内の失業率は急速に上昇し、2002年には未曾有の7%台を記録した。この失業者の増大にともないCSSAを受給する健常者の数も拡大した。この支出の膨張を抑制するために、1999年6月、社会福利署は「自力更正支援計画」を導入し、これへの参加をCSSA受給の条件とした。この計画は、受給者の求職活動を厳しくチェックするというものである。まず受給者は、就業計画を社会福利署に提示したうえで、週最低2日は公園の清掃などコミュニティー活動に参加することが求められる。

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。

もう一つの主たる福祉支出の対象は、NGOである。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年にもちあがった。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<sup>(9)</sup>。

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、次のような手順がとられる。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、以下の三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。

以上の三つの評価報告は、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、現場の観察のほか、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年度に4段階に分けて導入される計画である。

このほか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一つである。

## おわりに

香港の華人社会においては、第二次世界大戦前より主として血縁・地縁、および宗教組織が労働者に対して最低限の福利厚生サービスを提供しており、香港政庁は「自由放任」(レッセ・フェール)を標榜して、この問題についても不介入主義を貫徹させていた。しかしこうした伝統的な組織では激変する戦後の香港社会に対応できなくなり、近代的な社会保障の主たる担い手として、政府が期待を集めるようになった。政府は1970年代後半からNGOへの支援を通じて社会保障関連法案を導入し、漸進的な制度改革を推進するようになった。また1980年代以降は、返還と高齢化に備えて、それまでタブーであった年金改革に取り組むようになった。

しかし年金改革は、1997年の返還という時間的な制約のなかで、事実上、既存の制度を延長するという形で決着をつけざるをえなかった。香港政庁は限られた時間で中国、財界、民主派、労働組合など主要アクターすべての支持を取り付けようとしたため、諮問期間中に攻撃の対象となった。しかも本当の問題発生は返還以降であることから、政庁自身も簡単に改革案を取り下げた。一般市民の世論調査では、政庁原案が圧倒的な支持を受けていたにもかかわらず、生活扶助制度の拡張でまず当面の高齢者に対処することになった。そして返還後になってから、ようやく従来の大企業での企業年金を踏襲する形で、民間の養老保険プランへの加入を義務づける、という市場依存型の制度が成立したのである。

こうした状況下で、皮肉なことに1997年の返還と同時に、アジア通貨危機が発生し、香港は高齢化と新移民という社会的弱者の抱え込みに加えて、戦後未曾有の失業問題に直面することになった。香港特別行政区では、返還前後の5年間に「住宅」と「福祉」に対する政府財政支出が突出している。

1995年から2000年にかけての政府財政支出では、住宅と福祉の2項目だけが100%を上回る高い伸び率を示した。社会福祉署の最大の支出は、生活保護のための現金支給枠であるが、これが支出全体の50%以上を占めている。しかもその受給件数の内訳の6割近くが「高齢者への生活補助」に費やされた。

また福祉面での支出を伸び率から確認すると、「失業」を理由とする生活保護の需要が伸びている。この10年間の生活保護の受給件数で、最も高い伸び率を示したのは「失業」である。なかでも注目に値するのは、「失業」を理由とする生活保護の受給者の増加が、1990年代前半から上昇しているという点である。つまりアジア通貨危機よりも前から、産業構造の変動によって失業が新たな福祉を喚起していたのだ。失業率が2%前後という完全就業に近い状態であった1990年代の前半から、すでに失業による生活保護者の数は拡大している。この背後に中国への生産地移転によるリストラが存在したことは、容易に想像できよう。

ただし、ここで留意すべきは、香港は先進国型の福祉国家に移行しようとしているわけではない、という点であろう。改革の流れをみると、むしろ市場親和的な社会保障網を目指す傾向が観察できる。つまり残余モデルから脱するのではなく、その極大化で対応しようというのである。事実、高齢化と失業による福祉需要の拡大に対して、政府がとった対策は民間と市場の力を利用するという従来路線の強化であった。高齢化については、上記の民間の年金基金への加入を法的に義務づけ、失業については政府とNGOが協力して就業斡旋を行うプランが打ち出された。以上のことから、香港における自由放任主義の影響がいかに根深いかをうかがい知ることができよう。

〔注〕 \_\_\_\_\_

- (1) カパースウェイト時代より返還まで遵守されてきた香港政府の予算管理の原則は、(1)年間予算の歳出伸び率を実質ベースでGDP成長率より下に抑制すること、(2)年間の公的支出額がGDPに占める比率を20%以下に抑えること、の2点である(菊池 [1996: 162])。
- (2) 香港政庁は1965年に『社会福祉白書』を発表し、初めて社会福祉についての

総合的な計画を打ち出した。しかしこの計画は「民間団体が香港政庁の社会福祉署と協力すること」を前提条件としていた。つまり香港政庁が従来のキリスト教系の慈善団体や華人の相互扶助組織に代わって社会福祉サービスを提供するのではなく、それらの団体・組織を支援することで間接的にサービス向上に努めることが謳われたのである (Jones [1981: xii-xiii])。

- (3) 1980～92年までの数値はCensus and Statistics Department, *Revised Estimates of Gross Domestic Product: 1961 to First Quarter 1994*, Hong Kong, August 1994, pp.40-41に、1993～94年の数値は香港貿易發展局大阪支部「香港産業データ」(香港貿易發展局大阪支部, 1995年3月)に基づく。
- (4) 具体的には流通業(卸, 小売り, 貿易, 飲食部門)に狭義のサービス業(金融, 保険, 不動産, 物流, 通信)を加えたもの。香港経済が貿易と金融中心に転換したことから, この2業種を選択。
- (5) デイビッド・ウィルソン総督「施政方針演説」1991年10月1日。この時点で香港の海外投資が最も集中したのは中国であり, その7割が広東省に向けられていた。
- (6) 1993年はキャセイ・パシフィックのスチュワーデス3000人が17日間のストを決行的ため例年より多い。
- (7) この協会は, 英語名Society for Community Organization, 中国語名を香港社区組織協会といい, 1972年に成立したキリスト教系のNGOである。人権擁護を掲げて, 社会的資源の平等な分配を目的に, 草の根レベルの市民運動や教育活動を行う。詳細については, 章末の当該団体のホームページ参照。
- (8) 雇用者は登録までに2年間の猶予期間が認められている。また支払いまでに5年間の猶予を与えられた (SCMP, 1992.12.17)。
- (9) Social Welfare Dept., “Review of Welfare Subvention Policy”, Thursday, October 28, 1999, <[http://www.info.gov.hk/swd/html\\_eng/pre\\_rel/1999\\_10\\_01.html](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。

## 〔参考文献〕

### 〈日本語文献〉

- エスピン＝アンデルセン, G. (岡沢憲英・宮本太郎監訳) [2001] 『福祉資本主義の三つの世界』 ミネルヴァ書房。
- 菊池誠一 [1996] 『中国の香港—返還後の経済イメージ—』 サイマル出版。
- 伍錫康 [1992] 「強制退職年金制度の法制化が前進」(『海外労働時報』第185号)。
- 沢田ゆかり [1997] 「レッスフェールと社会福祉」(沢田ゆかり編『植民地香港の構造変化』アジア経済研究所)。

- 重富真一編 [2001] 『アジアの国家とNGO——一五カ国の比較研究——』 明石書店。
- 谷垣真理子 [1991] 「香港の区議会選挙」(可児弘明編『香港および香港問題の研究』 東方書店)。
- 辻伸久 [1991] 「香港の言語問題」(可児弘明編『香港および香港問題の研究』 東方書店)。

〈英語文献〉

- Chow, Nelson W. S. [1979] *The Feasibility of Contributory Social Security Schemes in Hong Kong: A Study of Employers' and Employees' Opinions*, Hong Kong: Social Research Centre, The Chinese University of Hong Kong, Occasional Paper No.86, October.
- England, Joe [1989] *Industrial Relations and Law in Hong Kong*, 2nd ed., Hong Kong: Oxford University Press.
- Health and Welfare Bureau [2000] *Lifelong Investment in Health: Consultation Document on Health Care Reform*, Hong Kong: Hong Kong Government.
- Hodge, Peter [1981] "The Politics of Welfare," in John F. Jones ed., *The Common Welfare: Hong Kong's Social Services*, Hong Kong: The Chinese University Press.
- Jones, John F. [1981] "The Social Services at a Glance," in John F. Jones ed., *The Common Welfare: Hong Kong's Social Services*, Hong Kong: The Chinese University Press.
- Leung, Cho-Bun [1986] "Community Participation: The Decline of Resident's Organizations," in Joseph Y. S. Cheng ed., *Hong Kong in Transition*, Hong Kong: Oxford University Press.
- Ng, Sek Hong [1987] "Labour," in Joseph Y. S. Cheng ed., *Hong Kong in Transition*, Hong Kong: Oxford University Press.
- Patten, Christopher [1994] *Address by the Governor, the Right Honourable Christopher Patten, at the Opening of the 1994/95 Session of the Legislative Council, Hong Kong: A Thousand Days and Beyond; The 1994 Policy Address*, (Hong Kong, 5 October 1994) Hong Kong: Government Printer.
- Tang, Kwong Leung [1993] *Comparative Theories of Social Policy Development: A Historical-Quantitative Study of Hong Kong*, Ph.D. Dissertation, Berkley: University of California.

〈中国語文献〉

- 陳婉嫻 [1994] 「老年退休金計劃仍有很多商榷之處」(『經濟導報』第2380期)。
- 丁集姿 [1994] 「港府公佈老年退休金計劃諮詢文件」(『經濟導報』第2378期)。

- 潘毅 [2002] 「序一」 (『香港緣辺劳工口述』 楽施会)。  
莫泰基 [1993] 『香港貧窮與社会保障』 香港：中華署局。  
章浩然 [1994] 「老人退休談神話」 (『經濟導報』 第2389期)。  
劉進圖 [1994] 「老人退休計劃析評」 (『信報財經濟月刊』 第209期)。

〈インターネット・サイト〉

- 香港特別行政区政府 <http://www.info.gov.hk/>  
社会福利署 [http://www.info.gov.hk/swd/html\\_tc/index.html](http://www.info.gov.hk/swd/html_tc/index.html) (中国語) /  
[http://www.info.gov.hk/swd/html\\_eng](http://www.info.gov.hk/swd/html_eng) (英文)  
強制性公積金計画管理局 <http://www.mpfahk.org/b5/index.htm>  
香港社区組織協會 (SOCO) <http://www.soco.org.hk/>  
香港特別行政区基本法 [http://www.info.gov.hk/basic\\_law/fulltext/index.htm](http://www.info.gov.hk/basic_law/fulltext/index.htm)  
行政長官施政方針演説 <http://www.policyaddress.gov.hk/>