

第7章

レッセ・フェールと社会福祉

はじめに

香港政庁の「レッセ・フェール」は、政治経済だけでなく、社会面にも多大な影響力を及ぼした。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⁽¹⁾、財政黒字を維持することが至上命題であった⁽²⁾。このため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水準に抑制された、と主張する論者が少なくない⁽³⁾。莫泰基によれば、アジア諸国のGDPに占める社会保障支出を比較すると、香港は1990年時点で0.5%にすぎず、80年代のタイ（0.6%）や韓国（0.9%）、マレーシア（1.0%）の水準を下回っているという⁽⁴⁾。

しかしその一方で財政面からみると、政庁は社会福祉を無視しているわけではない。1996/95年度の香港政庁の財政支出は、経常収支の9.4%が社会福祉関連で占められている。これは経済関連の5.2%を上回る数値である（表1）。また過去2年間の政庁の財政支出の名目増加率は、対前年度比で6.7%（1994/95年度）と17.9%（95/96年度）であるのに対し、社会福祉は19.4%（94/95年度）と33.0%（95/96年度）と全体を大きく上回っている。さらにクリストファー・パッテン総督は96年10月2日に行った施政方針演説において、今後の五つの重点課題のうち社会サービスの充実を取り上げている⁽⁵⁾。

なぜ社会福祉に関して、上記のような異なる評価が存在するのか。レッ

表1 1995/96年度の香港政庁の
経常支出

(単位：100万香港ドル)

項目	金額	%
経 済	7,363	5.2
治 安	19,640	13.8
社会福祉	13,311	9.4
医 療	19,945	14.1
教 育	30,581	21.5
環 境	2,263	1.6
地域・文化	8,740	6.2
交 通	1,796	1.3
土地・建設	2,625	1.8
水 利	3,725	2.6
行政管理	20,584	14.5
住 宅	11,337	8.0
総 計	141,910	100.0

(出所) インターネットサイト香港政庁サイト
(<http://www.info.gov.hk/isd/hk96/ehhtml/app/Eapp-0.7.html>)

セ・フェールは、社会福祉の充実を妨げたのか。また今後も従来型の社会福祉が継続するのか、あるいは返還を境に新たな社会コストが政庁にのしかかるのか。以上の問いに答えるため、本章では香港の社会福祉の歴史を概観し、その特徴を抽出する。

第1節 民間団体による福祉事業 (1841～1945年代)

1. イギリス統治と華人社会

イギリスの香港領有宣言 (1841年) から日本軍政 (1941～45年) の約100年間、香港の福祉事業の主役は常に民間団体であった。香港政庁が福祉の担い手として台頭するのは、戦後になってからである。民間の慈善団体や相互扶

助団体が福祉の中心となった背景には、イギリスの二重統治と香港の人口構成が影響していた。

外来政権である香港政庁の場合、華人社会との関係は当初より希薄であった⁽⁶⁾。イギリスの香港領有の目的は、あくまで極東の貿易拠点を確保することにあり、現地華人社会に対しては清朝の統治制度に依存するという二重統治が採用された⁽⁷⁾。このため初期には政庁と社会秩序の維持に最低必要であった治安分野ですらも、清朝の保甲制度⁽⁸⁾を継承するほどであった。1857年には警察機能が住民の選出する「甲長」に与えられ、草の根レベルにおける捜索や逮捕、令状の実行は甲長の権限となった。

またビクトリア港に面した商業地区に居住する商人たちは、「更練」(District Watch Force) と呼ばれる自警団を自主的に結成していた。1888年からは、これを母体にした「団防局」(District Watch Committee) が成立、政庁は華人の有力者15名を総督名で委員として指名した。この「団防局」は華人の居住地域に限り、通常の警察と同様の任務を担うことになった⁽⁹⁾。

さらに植民地化の初期段階には、司法の面でも華人社会は独自のシステムを確立していた。ボンナム総督(Sir Samuel Bonham) が1853年に指摘したように、香港の最高裁判所において被告と原告の双方が華人である案件は、1件も存在しなかった。華人間の紛争は事実上、寺社組織である文武廟委員会が裁定を下していたのである。文武廟委員会の委員は、「街坊」と呼ばれる華人系住民の地区組織の代表から選出された⁽¹⁰⁾。このことは英語を解さない地元住民の逮捕や仲裁が、イギリス政庁には不可能であったことを示している⁽¹¹⁾。

こうした二重構造は福祉についても同様であった。華人社会の初期の福祉事業は、葬儀・医療と人身保護が中心であった。この背景にはイギリス領有以降、香港の華人人口が急速に増大したことがある。1841年当初の住民数はわずか7500人足らずであったが⁽¹²⁾、1900年にはすでに25万人に急増していた⁽¹³⁾。これら新規に増加した人口の大半は、中国大陸から出稼ぎにきた働き盛りの男性であった⁽¹⁴⁾。彼らは家族を中国大陸に残し、単身で香港に居住するのを

常とした。彼らにとって香港は出稼ぎの場であり、中国大陸への帰郷を前提としていた。こうした華人单身者を中心とする人口構成は、葬儀・医療と人身保護の面でサービスを恒常的に提供する民間団体を生むことになった。以下、それらの華人社会の福祉事業を民間団体別に概観しよう。

2. 同郷会・宗親会の活動

葬儀と医療は、单身者にとって深刻な問題であった。19世紀の香港では、しばしば疫病が流行し、とりわけ1894年から1901年の間には、腺ペストで1000人単位の死者が発生した⁽¹⁵⁾。単身で営む華人系の商人が事業で失敗した場合、疫病に感染すれば看病する家族も中国に帰郷する費用もないという事態が起こりうる。このような事態に備えて、商人は早期より同郷会や宗親会といった伝統的な組織を結成した。

同郷会は同一出身者による相互扶助組織であり、同郷の範囲は人数によって省の場合もあれば、県や村レベルの場合もあった。宗親会は擬似的な親族団体の一種であり、同姓の人々が血縁関係の有無を必ずしも問わずに、祖先祭祀を媒介に結成した相互扶助団体である。いずれも創設の主要な動機は、華人单身者が都市で死亡した際に、遺体を一時安置し故郷に送還したり、「義塚」と呼ばれる共同墓地に埋葬することから始まった⁽¹⁶⁾。このため死期の迫った病人が同郷会に身を投じるようになり、これを看護するべく医療サービスも提供するようになった⁽¹⁷⁾。

また同郷会は通常「会館」と呼ばれる集会所を運営した。この会館は、同郷出身の新規出稼ぎ者にさまざまなサービスを提供する拠点となった。会館は廉価な宿泊施設であるとともに、同郷者の経営する企業を紹介することで、就職の斡旋も行った。さらに低所得者への援助、冠婚葬祭の費用補助を行っている。このほかに交通事故や労災などが発生した場合、見舞金のほかに本人が希望すれば同郷会の弁護士が賠償の法律相談に応じることもあった。

また教育の面でも同郷会は大きな役割を果たした。香港では1979年まで義

務教育が存在しなかった。このため初等教育は政府ではなく、民間の事業者の手に委ねられていた。同郷会の運営する小学校と中学校は、移民の子弟にとって貴重な教育の機会を提供したのである⁽¹⁸⁾。こうした事業の運営資金、会員の寄付と会費によって賄われているが、実質的には同郷出身の財界人たちの寄付に依存している⁽¹⁹⁾。

このほかに同郷会の多くは、「義会」という基金を創設していた。これは現金を必要とする会員に対し、無担保かつ無保証で低利貸付を行うものであった⁽²⁰⁾。さらに新規移民など早急に就職先を探している同郷（あるいは同姓）の者に対し、同郷会や宗親会は会員の経営する企業への就職の斡旋を行った。こうした経営面の活動は、「同業公会」と呼ばれる同業ギルドと共通していた。同郷出身者が特定の業種に集中する場合には、同郷会は同業公会の機能も兼ね備えていたのである。

香港において宗親会が本格的に形成されたのは、前述したように新規移民が流入した19世紀末である。創設の契機や活動の内容は同郷会と共通しており、遺体の大陸送還と「義塚」の設置および法律相談、紛争処理、職業斡旋、教育・医療機関の運営などを行っていた。また上記の「義会」を設置した宗親会も少なくなかった⁽²¹⁾。

しかし同郷会や宗親会の福祉活動には、次のような問題点があった。まず各団体の会員の多寡や団結力の強弱によって、提供するサービスに格差があった。しかもサービスはほとんどが短期あるいは一過性の救済を目的としており、長期的な生活扶助にはつながらなかった。なによりもサービスの対象が会員に限定されていたために、香港に居住する華人全体の救済にはほど遠かった。

東南アジアの華僑社会と比較した場合、香港では「帮」と呼ばれる出身地別の統括組織が脆弱であった、といわれる⁽²²⁾。香港政庁は、仏領インドシナやシンガポールとは異なり、華人住民を出身地別の「帮」よりも、居住地区によって管理した⁽²³⁾。中国大陸と隣接する香港では、政庁は同郷会や宗親会に対する警戒を怠らなかった。これらの中国大陸と連携する組織は秘密結社

に転じる可能性が高く、革命運動や地下活動の温床になると考えられていた²⁴⁾。

華人住民全体を対象とする福祉サービスを提供する団体は、同郷会や宗親会とは異なる形式をとることになった。次に述べる東華三院と保良局は、その代表例である。

3. 東華三院と保良局——医療と人身保護——

医療に関しても、政庁と華人社会の間には隔たりがあった。政庁は1850年に官立病院を設置したが、その主たる目的は警察に医療サービスを提供することであった。官立病院は1864年から有料で一般人の診療を開始していた。しかし1868年の統計によれば、ヨーロッパ系とインド系の患者数が934人であったのに対し、華人系の患者は238人と2割弱にすぎなかった²⁵⁾。当時の華人系が人口の9割以上を占めていたこと考慮すると、華人系住民の大半は官立病院ではなく、民間の漢方医を選択していたといえよう。

東華三院（設立時は東華医院²⁶⁾）は、華人系向けに医療サービスを提供する機関として成立した。その創設の直接の契機は、同郷会や宗親会と同様に、身よりのない華人の遺体処理と死期の迫った病人の隔離であった²⁷⁾。この末期患者の看護状況を改善するために、政庁は華人有力者の提起した華人専門の医療機関の創設を認可したのである。

しかし東華三院は、次の点で同郷会や宗親会と異なっていた。まず理事会も財政上の担い手も、方言や出身地の異なる地元の華人資産家であった²⁸⁾。また東華三院は、政庁が1870年に発布した華人病院条例に基づいて開設された。このためその理事は、全華人社会を代表するエリートとして、政庁に華人の仲介役として遇されることになった。

以上のように東華三院は、香港で初の、①政府が認可した、②全華人を対象とする、③常設機関だったのである。このため東華三院は、同郷会や宗親会よりも大規模かつ恒常的なサービスを提供することができた。その活動内容も医療だけでなく、貧民や年少者の救済を含む幅広い慈善事業へと転換し

た。東華三院が行った困窮者に対する食料や医薬品の配給、養老院や授業料免除の学校の開設は、公共福祉の欠落した香港で貴重な存在であった⁽²⁹⁾。

東華三院と並んで、戦前の福祉団体として重要な役割を果たしたのが、保良局であった。保良局は、人身売買の犠牲者を保護するための民間団体である。港町の香港には早くから歓楽街が形成され、売春婦の人身売買の舞台となった。政庁は1873年に中国婦人児童保護条例を公布して、売買された婦人や誘拐された児童を発見した場合、ただちに中国に送還することを定めた。しかし被害者が中国大陸に身よりが無い場合は、香港で保護し、一定の期間身元を引き受けた後に自活を促す場が必要であった。

保良局は、このような婦人や児童の保護機関として、1883年に正式に成立した。清朝においては、貧しい農民が幼女を富裕な家庭に住込み女中として売却する「妹仔」と呼ばれる少女の人身売買が合法とされていた⁽³⁰⁾。したがって初期の保良局の活動は、売春の強要から婦女を保護することにあつた。また保良局は捨て子の引取りと養育も行った⁽³¹⁾。

こうした華人組織以外に、医療と人身保護にあつたのは、キリスト教会であった。1860年にはカノッサ修道会が捨て子の収容所を開設、1932年には寶血孤児院を設置した。香港保護児童会も1934年に孤児院を設けている。高齢者に関しても、宗教団体は少なからぬ貢献をみせた。1918年にキリスト教会系の広蔭養老院が開設され、貧困に悩む身よりのない高齢者の救済に当たつた。こうしたキリスト教会系の施設の費用は、現地の教会かあるいは海外の教会本部が捻出した⁽³²⁾。

以上のように、華人系団体もキリスト教会など宗教団体も、伝統的な相互扶助の一環か、あるいは華人社会への伝道のための慈善活動として、サービスを提供していた。このためその内容も、困窮者の即時救済につながる実物支給が中心であった。現金支給による生活保護や、自活能力のある者への扶助は、ほとんど顧みられなかった。

第2節 政庁の福祉政策の開始（1945～60年代）

1. 第2次世界大戦後の緊急避難

1940年代から50年代初にかけて、香港は集中豪雨的な移民の流入に見舞われた。日本敗戦時には60万人であった香港の人口は、51年に200万を超過した。これは日本軍政下で香港を離れた元住民が帰還したのに加えて、国共内戦と中国革命の動乱を逃れて30万以上の難民が流入したためでもあった。

戦前の出稼ぎ者を主体とする移民とは異なり、これら戦後の難民は中国大陸に戻る展望を必ずしももっておらず、かなりの比率で香港に定住することが予想された。したがって社会秩序を維持するためには、早急に新規移民に住居や雇用、教育機会を提供する必要がある。これは日本軍の占領から脱したばかりの香港政庁の手に余った。戦前と同様この時期にも、救済活動の中心になったのは民間の団体であった。

この時期の福祉の特徴は、国際NGOの支援である。1945年から57年の間には、戦前の華人系団体に加えて、海外のボランティア団体の支援を受けた新たな福祉団体が次々に誕生した。戦前の主要な国際ボランティアは、1930年代開設の救世軍（1936年）やキリスト教児童福祉会（1937年）の2団体であったが、45年から53年のわずか8年に、主要なものだけで5団体が成立した⁽³⁾。ボランティア団体の急増の背景には、難民の流入による非常事態の発生に加えて、中国革命の影響が存在していた。49年の中華人民共和国の成立によって、キリスト教会系のボランティア団体は中国から撤去し、香港に拠点を移したからである。

これらのボランティアを通じて欧米から香港に流れ込んだ難民救済用の援助物資は、1950年末においても毎年約2万トンにのぼった。香港政庁も50年代から60年代にかけて、1日当たり2000食の炊出しや救済物資の配給を行ったが、ボランティア団体の援助はこれを凌駕していた。政庁は組織のうえか

らも、独自に難民に対応する体制になかった。58年に社会福祉署が成立するまでは、華民政務司 (Secretary of Chinese Affairs) の一部局が福祉を担当しており、人手も予算も不十分であった⁽³⁴⁾。

2. 民間団体の活用と政庁の社会事業

以上の状況から、この時期に香港政庁がとった政策は、戦前と同様に華人系の民間団体を活用することであった。香港政庁の華民政務司マクドアル (J. C. MacDouall) は、1949年に華人独自の住民組織であった街坊を「街坊福利会」に再編して、華人系移民の流入による社会需要の解決に当てる計画を立案した。最初の街坊福利会は1949年に社会福利署のコミュニティ開発部局の指導の下に成立した深水埗街坊福利会であった⁽³⁵⁾。51年当初には街坊福利会の数は18にすぎなかったが、人口とともに増大して67年には54に、80年には67に増加した。また会員数も50年の2万6000人から67年には85万3600人に拡大していた⁽³⁶⁾。これにつれて、街坊福利会の機能も難民の救援活動から、50年代に多様な住民サービスへと変化した。

街坊福利会の最大の機能となったのは、やはり福祉の提供であった。ウォンの1967年の調査によれば、調査対象となった28の街坊福利会のうち、80%以上の活動が「慈善・救済」と「教育活動」そして「医療サービス」に当てられていた。この「慈善・救済」は、難民や被災民向けの食料や衣服の提供から始まったが⁽³⁷⁾、それ以外の困窮者一般への救済項目も設けられた。さらに九龍半島では複数の街坊福利会が共同出資して製麺工場を設立、年平均で100万ポンドの麺類を無料で貧民に配給した。また街坊は海外からの救援物資を配給する窓口としても機能した。台風の被害が予想される場合には、政庁に協力して台風避難所に飲料水と救急用具を配給することもあった⁽³⁸⁾。

被災者だけではなく、会員のための社会事業も盛んに行われた。同郷会と同様に、街坊福利会も居住者の葬儀と埋葬を重要な活動として位置づけていた。大きな街坊福利会のなかには、葬儀代のための基金を設置したものもあ

った³⁹⁾。医療に関しても、街坊は独自に診療所を開設して、地区の貧困層が無料あるいは低額で受診できるように努めていた。また自前の診療所が存在しない場合、地元の医者と契約して、会員が支払い面の優遇を受けられるようにした。さらに街坊福利会は、政庁の厚生署に協力して、予防接種など伝染病の予防措置を行った⁴⁰⁾。

このように街坊福利会は政庁との協力関係を保っていたが、あくまで独立した民間団体であり、政庁の下請機関ではなかった。各街坊福利会の財政も人事も独立しており、活動の内容も独自に決定していた。また1960年代には街坊福利会は、政庁に対して、電話料金の値下げ、東華三院の無料診療の維持、米の卸価格の上限設定、公園の造成、移民規制の緩和などを要求する、請願行動を行っている。

政庁が独自に着手した最大の社会事業は、公共住宅の建設であった。1953年の石碎尾の大火災で、5万人以上の被災者が住処を失った事件に対応するため、政庁は再定住用のアパートを建設した。この公共団地は64年までに17カ所に拡大し、70万人が入居することになった⁴¹⁾。この点で政庁は大きな役割を果たしたといえる。しかし福祉事業としては、1960年の黄大仙地区を皮切りに、荃湾、官塘、大坑東の各地区にコミュニティー・センターを建設するにとどまった。

この時期に展開した各種の福祉活動の統括についても、民間団体が先行していた。民間団体の連絡協議機関としては、すでに1937年に香港緊急救済聯会 (Hong Kong Council of Social Service) が成立し、戦後は香港社会福利聯会と改称、1950年には現在の名称である香港社会服務聯会となった。これに対して、政庁に初めて社会福祉署 (Social Welfare Department) が正式に設置されたのは、その8年後の58年になってからであった⁴²⁾。

3. 政庁の方針と現実の変化

社会福祉署が1958年に設置されても、家族と民間団体を主な福祉事業の担

い手とする方針に変わりはなかった。このことは65年発表の香港初の社会福祉白書『香港における社会福祉事業の目標と政策』（“Aims and Policy for Social Welfare in Hong Kong”『香港社会福利工作之目的與政策』）からも明らかである。

この白書は、中国の伝統的な「孝」の概念と家族の倫理観が香港においては健在であることを強調し、外部の福祉に依存して家族の責任感を弱めるような状態は、草の根レベルでの社会不穏につながると主張していた。また華人の福祉団体に対しては、これを社会福祉の先駆者として重視し、①福祉に対する社会的関心を盛り上げる、②新たな財源の開拓と公的支出の削減に役立つ、という2点から高い評価を与えていた。しかも香港経済が将来的に悪化した場合、民間団体は政府に依存するべきではない、とも記されていた⁽⁴³⁾。以上のようにこの白書は全体として、香港政庁がなぜ社会福祉への財政支出を抑制しているのか、を説明する役割を担っていたのである。

しかし社会の情勢は、すでに白書の解説から乖離しつつあった。工業化と教育の普及によって女性の社会進出が増加し、家族の形態は3世帯同居の大家族から核家族中心へと変化していた。また1950年の入境管制条例によって、中国大陸からの入境が制限されるようになった。新たな難民の流入はその後も断続的に発生したが、同時に定住も進んでいたため、65年には香港生まれの二世代の人口が54%と総人口の過半数を超えていた。こうした変化とともに、難民の緊急救済に駆けつけた国際ボランティア団体の活動は後退していた。また同郷会や宗親会も、故郷との連携を絶たれたうえに新たな移民が制限されるなかでは、定住促進の補助という活動意義は失われつつあった。民間団体は大きな転換期をむかえていたのである。

政庁はこうした事態に無自覚だったわけではない。白書公表の1年後にあたる1966年、ロンドン大学のウィリアムズ教授（Gertrude Williams）は香港政庁からの委託を受けた調査報告書『香港における社会福祉サービスの実施およびその関連事項のフィージビリティ調査』（*Report on the Feasibility of a Survey into Social Welfare Provision and Allied Topics in Hong Kong*）⁽⁴⁴⁾のなか

で、大家族制度の後退と高齢化の趨勢を指摘し、社会保険の創設による社会的弱者の保障を提議していた。またウィリアムズ報告は、民間団体に関しても事業の重複が多いことを問題点として挙げ、民間団体は予防的措置に重点を移して政庁と分業するよう促している⁽⁴⁵⁾。

ウィリアムズ報告の提言に対し、政庁は社会保険計画を検討する姿勢をみせた。1966年には政府関連部署の代表からなる研究班が結成され、67年4月にその調査報告書『社会保障の特定の問題を考察するための多部署研究班報告』(A Report by the Inter-Departmental Working Party to Consider Certain Aspects of Social Security)⁽⁴⁶⁾が発表された。この報告書でもウィリアムズ報告と同様、まず傷病者や障害者向けの社会保険から始めて、失業保険まで拡張することを提起していた。

しかしこれらの提言は政庁内で審議されただけで、実行に移されることはなかった。上記の研究班報告書の提言は、立法評議会での審議の際に、行政長官より「財政上、非現実的である」との理由で取り下げられ、棚上げとなった。折りしも1965年度は財政赤字が初めて1億香港ドルを超した年であり、翌66年度の財政収支は黒字に転じたものの、その幅は1170万香港ドルと64年度の黒字の15%にすぎなかった。このため財政均衡を至上とする政庁は、社会保険のような長期の公的支出を実施する意思をもたなかった。

第3節 福祉の「ビッグ・バン」(1970年代)

1970年代になると、政庁の福祉政策は急速に進展した。この時期、低所得者への生活保護が制度化され、高齢者手当てや障害者手当てが支給されるようになった。また社会福祉署では5カ年計画が立案され、香港社会服務聯会とともに10カ年計画も検討された。

財政面でも福祉関連の支出は顕著に増大した。1970年度の社会福祉関連の財政支出は400万香港ドルで、5年前の65年度の225万香港ドルと比べても

1.8倍にしか相当しないのに対し、75年は3860万香港ドルで5年前の70年度の9.6倍にも達していた。こうした政庁の福祉政策の拡張は、それ以前の消極姿勢とは対照的な急転換であったため、「ビッグ・バン」とも呼ばれた⁴⁷⁾。

1. 福祉拡大の背景

政庁の方針転換の背景としては、次のような要因が考えられる。第1に挙げられるのは、1960年代後半に発生した2件の暴動であった。66年4月のスター・フェリーの運賃値上げに伴う大衆暴動と、67年新蒲崗のプラスチック・フラワー工場の労働争議から拡大した「香港騒動」は、中国大陸の文化大革命の影響もあって、大規模な反英運動に発展した。この事後処理にあたり、政庁は住民の生活に直結する住宅、教育、医療、社会福祉を改善・増強することで、社会不満の解消をはかった⁴⁸⁾。

政庁の社会福祉予算拡大の第2の要因は、香港のキリスト教系の宗教団体や国際NGOに対する海外からの義捐金の縮小である。香港の高度経済成長によって、これらの本部の海外援助の優先順位はインドシナ半島など他の途上国へと移っていった。民間ボランティア団体の収入総額に占める海外からの寄付金の比重は、1967年度は44%に達していたが、73/74年には15%にまで減少していた⁴⁹⁾。政庁は従来のような民間団体への依存を継続するわけにはいかなかった。

第3の要因は、好況に支えられた財政収入の拡大である。この時期の財政収入は、年平均成長率で平均20%を超えている。1970年の財政収入は30億7000万香港ドルであったが、80年には302億9000万香港ドルとほぼ10倍に拡大した。財政収支も、74年度を除いてすべて黒字となっており、財政黒字は80年の時点で416億5400万香港ドルに上っていた。

さらに当時、イギリス本国が労働党政権の下で福祉国家の道を行っていたことも、香港政庁の政策転換を容易にした。これらの要因が作用して、1960年代末から70年代にかけての福祉に関する政策提言は、それまでとは異なり、

すみやかに実行に移された。現在に至るまで主要な社会福祉制度のほとんどは、この時期に誕生している。

2. 現金支給による生活保護

この時期、社会福祉に関する画期的な変化としては、従来の緊急物資の配給から現金支給へと転換した点が挙げられる。まず1969年に社会福祉署とボランティア団体を統括する香港社会服務聯会が、報告書“An Appreciation of Social Welfare, Service and Needs in Hong Kong”を発表、民間ボランティア団体による困窮者への生活補助金の資金に対して、政府が財政上の責任を引き受けるよう提起した。

さらに1970年にはイギリス本国の衛生社会保障省職員のヘッペル (T. S. Heppell) が香港政庁の依頼を受けて作成した報告書“The Report on the Administration of the Extended Public Assistance Scheme in Hong Kong”も、同様に現金支給型の生活補助を提案した。

これらの提言に対して香港政庁は、翌1971年4月に初めて貧困層に金銭的な援助を与える公的扶助計画 (Public Assistance Scheme) を導入した。これにより低所得者と高齢者を対象に現金補助を行うことが定められた。

また1973年にはその対象が障害者へと広げられた。71年の公的扶助制度の導入は、資格審査を伴うものであったが、73年に身障者向けの公的扶助計画 (The Disability and Infirmity Allowance Scheme) 導入の際には、資格審査は撤廃された。

政庁の社会福祉関連の支出のなかでは、この公的扶助 (public assistance) と特別生活手当て (special needs allowances) の割合が突出していた。1979/80年の予算をみると、この2項目が社会福祉支出の66%を占めている。実際に70年代、政庁の公的扶助支出は、71年度の1200万から79年度の1億9330万へと16倍にも急増した。

このほかにも政庁は1975年に障害者のリハビリや高齢者サービスを対象と

した福祉計画を作成している。76年、複数の政庁部署からなる研究班を結成し、障害者のリハビリに関する10カ年計画を発表、翌77年10月には香港リハビリ白書を公表した。また同様の経緯で高齢者サービス、青少年の社会教育、社会保険に関する諮問用草案も、同年に次々と発表になった。

さらにこの時期、政庁は福祉事業に従事するソーシャル・ワーカーの訓練コースを増強している。1961年にすでに諮問機関として社会工作訓練諮問委員会が設立されていたが、人材トレーニング専門の社会工作訓練学院が新たに設置され、77年に現在の香港理工学院の社会工作学部となった⁶⁰⁾。

1973年の社会福祉白書『香港における社会保障：未来へ』（“Social Welfare in Hong Kong: The Way Ahead,”『香港福祉未来発展計画』）は、以上の計画を盛り込んだ画期的なものであった。65年の白書が「なぜ政庁は介入しないか」を釈明するために、もっぱら過去の経緯の説明に終始していたのに対し、この白書は将来の発展方向を議論したものだからである。白書と同時に政府が『社会福祉5カ年計画』を発表したのは偶然ではない。結果として73年白書は、政庁が民間団体ではなく政庁が社会福祉の最終責任者となることを宣言することになった。このことは、以下の民間団体への統制をみればいっそう明らかとなる。

3. 民間団体の統制

公的扶助計画の導入による現金支給への転換は、香港政庁と民間団体の関係にも変化をもたらした。政庁の社会福祉署が現金支給を統括するようになると、民間団体は徐々に政庁の福祉事業網に組み込まれていった。このことは1973年の福祉白書が、民間団体を社会福祉署の「パートナー」として位置づけていることからもうかがい知ることができる。こうした民間団体の扱いは、65年の福祉白書が、民間福祉団体の救済活動に警戒を表明していたのに比べれば⁶¹⁾、大きな変化であった。

それまで香港政庁にとって、民間福祉団体は有益であるとともに、やっか

いな存在でもあった。草の根レベルでの活動拠点と一定の影響力をもち、底辺層の不満に対して敏感に反応する組織だったからである。野党の存在しない香港において、これらの民間団体が政府への要求を行う場合は、抗議集会や座り込み、デモといった直訴に依存してきた。

1970年代に政庁がとった対抗措置は、基本的には宥和政策であった。73年の社会福祉白書は、民間団体との提携の利点を次のように整理している。①政庁のサービスが民間福祉団体のそれと比較されるので、サービス改善が促進される。②既存のサービスの変革や実験は、民間団体のほうが着手しやすい。③民間団体のほうが一般市民の自主性を動員する力がある。④政府が直接実施する必要のない分野を、民間団体に依託できる⁵²⁾。こうした方針を反映して、ボランティア団体への政府補助金は急増する。73年度のボランティア団体への補助金は2520万香港ドルにすぎなかったが、6年後の79年度予算では1億1000万香港ドルへと4倍近く膨張した。

また民間団体の側にも、政庁の補助金に依存せざるを得ない状況が生まれていた。前述したように1960年代からキリスト教系の宗教団体や国際援助機関の海外からの義捐金や援助が縮小しつつあった。例えばカトリック系のカリタス教会は63年から政庁の補助金を受領するようになり、95年現在では経費の61%を政庁の補助金に依存しているという⁵³⁾。同郷会など華人の伝統的な相互扶助組織も、香港生まれの人口が拡大するにつれて、福祉活動よりも懇親会としての色彩を強めていった。

同時に香港政庁は、草の根レベルの要求を察知するため、地区行政の強化につとめ、政庁主導の下で住民組織を結成した。1973年より市街区委員会(City District Committee)、地域委員会(Area Committees)、相互扶助委員会(Mutual Aid Committees)の3層構造が形成され、住民の声に耳を傾ける開かれた政府というイメージを創出した。こうした地区行政へのテコ入れは、草の根で民間福祉団体に対抗するためでもあったが、同時に民間団体の活動家を上記の各委員会に登用し、彼らの活動の過激化を予防する目的もあった。

また政府補助金対象の民間団体の正規職員には、現在も公務員に準ずる給

与が保障されるようになっており、しだいに政庁の社会福祉省の外郭団体に類似した性格をもつようになった。このように60年代から70年代にかけて、香港政庁はボランティア団体に手綱をつけて、間接的な福祉サービスを強化したのである。

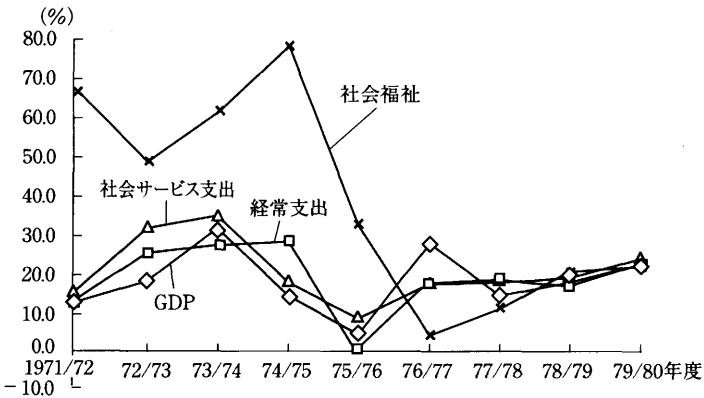
4. 「ビッグ・バン」の意味するもの

以上の経緯をみれば、この時期の香港の福祉拡張が、同時期のイギリスのごとき福祉国家への歩みとまったく異質であることは明白である。福祉事業の拡大は、社会暴動への処方箋として出発した。すなわちその目的は社会秩序の維持であり、最低限のセーフティーネットを供給することにあつた。したがって低所得者や障害者、高齢者への生活保護が中心となり、一般市民向けの社会サービスは優先順位が低かつた。後述する社会保険の導入が見送られた要因の一つは、これが一般労働者向けの措置だったためである。

また上記の福祉政策の実施に当たっては、民間団体を介した間接的なサービスの供与という形がとられた。この結果、民間団体は政庁への財政依存度を高めたが、福祉支出の拡張は財政赤字をもたらさない程度に抑制されていた。1970年代の福祉予算の伸張は、直接的には税収の急増によるものであり、政庁の歳入は71年度の35億4000万香港ドルから79年の167億9600万香港ドルと5倍近くに達していた。

しかも「ビッグ・バン」は1970年代前半から中期に集中しており、78年以降の福祉政策は、77年までの微調整に終始した。79年4月発表の福祉白書(“Social Welfare into the 1980's,”【進入八十年代的社會福利】)⁽⁵⁴⁾は、77年の諮問用草案の焼き直しにすぎなかつた。78年以降の社会福祉の減速は、歳出と政府の社会福祉支出の対前年度比伸び率からもうかがい知ることができる。図1に示したとおり70年代前半は政庁の財政における社会福祉支出の伸び率が突出している⁽⁵⁵⁾。しかし70年代後半に入ると、経常支出やGDPの伸び率を下回る年が増えている。福祉支出が膨張したといっても、財政収入に見合う範

図1 GDPと政庁の経常支出に占める社会福祉費の割合



(注) 社会サービス支出には、社会福祉、教育、住宅、医療、労働サービスが含まれる。

(出所) 周永新『香港社会福利政策評析』香港：天地圖書，1984年，89ページ。
およびCensus & Statistic Dept., *Hong Kong Annual Digest of Statistics*, 1980, Hong Kong, より算出。

囲でという点では、従来の原則は踏襲されたのである。

一方長期的な財政負担になりうる国民年金や健康保険といった社会保険の導入は、ウィリアムズ報告や圧力団体の請願にもかかわらず、実現されなかった。1977年、政庁は『社会保障——最も自助能力のない者への支援』(“Help for Those Least to Help Themselves: A Programme of Social Security Development”) ⁽⁵⁶⁾と題する諮問用草案を発表し、公的扶助のほかに社会保険の一部導入についても提言を試みた。この草案で提起されたのは、雇用者と被雇用者がそれぞれ給与の2%を積み立てて、傷病時および60歳未満で死亡した場合、積み立てから手当てを受け取るというものである。傷病時には2カ月目から給与の半額に相当する手当てが3カ月間支給され、死亡時には6カ月分の給与に等しい手当てが支給されるはずであった。

しかしこの計画は産業界の一部から反発をまねくことになった。立法評議会では財界代表が、草案の提言を実施すれば、香港の生産コストが上昇し、輸出競争力が低下する、と発言した。またキリスト教工業委員会など労働組

織も、草案で定めた水準は不十分であるとして、修正を要求した⁶⁷⁾。政庁はこれを調整することなく、4年間の審議を経たのち、政府案を取り下げるにいたったのである。社会保険が再び論議の的になるには、返還交渉の決着と議会の民主化を待たねばならなかった。

第4節 過渡期の福祉政策（1980年代～現在）

1980年代から90年代にかけて、福祉政策の重要課題の一つは、社会保険の導入であった。なかでも高齢者の老後を支える年金が争点となった。この背景には、民主化と高齢化という新たな現象が存在していた。まず年金論争の課程と結果を概観し、その要因を考察しよう。

1. 年金導入をめぐる論争

国民年金の設置に関する論議は、1960年代から存在していたが、立法評議会での討議が本格化したのは、返還が決定し選挙制度が導入された85年以降である。まず86年から87年にかけてはシンガポール型の中央積立方式の国民年金案（Central Provident Fund Scheme）が立法評議会で協議された。しかし議論は収束せず、ウィルソン総督（David Wilson）は87年10月7日の施政方針演説で、総意の欠如を理由に、事実上この案を取り下げた。

翌1988年10月12日、総督は再び立法評議会の施政方針演説において、企業年金に対する改良案を提示した。また91年11月には教育労働長官が社会保険を設立するとの決意を表明し、退職保障作業グループを結成した。これを受けて政庁は92年10月、すべての正社員に年金保険への加盟を義務づける「全港退職金補償制度」（Community-wide Retirement Protection System）の諮問用文書を発表した。

これに対し財界は、反対の立場を表明した。その理由は、この制度が貯蓄

の強制にすぎず、企業からも個人からも資金運用の選択の自由を奪うというものであった。民主派や左派労組も、民間の年金保険への加入では政庁の責任が不在になるので、政庁も保険料を拠出する公的年金制度が望ましいと主張、さらに現時点で困窮する退職者の救済案が別途に必要であるとして草案の修正を要求した。結局、政府は再び住民の合意が得られないとして、この案も取り下げてしまった。

この間に、職業退職年金制度条例 (The Occupational Retirement Ordinance) が1992年12月16日立法評議会で可決された。この条例は既存制度の改良案の延長であり、企業に適格年金の設置を促すもので、強制力はなかった。事実94年10月末の登録期限になっても、人件費の上昇を恐れる中小企業の多くは、同制度への参加を見送ってしまった。

ここでパッテン総督が新たに提案したのが、年金への強制加盟と高齢者手当ての即時払いを組み合わせた老齢年金制度案 (Old Age Pension Scheme) であった。1994年7月、政府は65歳以上の高齢者に2300香港ドルの年金を即給付し、その経費は従業員と事業主の拠出する積立金で構成する年金基金から支払う、という内容の諮問用文書を提出した。この文書に対しては、3カ月の諮問期間で6600通以上の意見書が寄せられ、退職後の生活保障と高齢者問題への関心の高さをうかがわせた。

財界の反発は従来以上であった。これまでの反対理由に加えて、「拠出金額に関係なく、65歳以上の住民全てに同額の年金を支給することは不公平」「政庁の将来予測は現実的でない」「先進国でも福祉国家路線は破綻している」という主張がなされた。自由党は業界団体とともに代案を発表し、既存の生活保護の向上と高齢者手当ての増額で対処するよう政府に要求した。民主派は政庁案に歓迎の意を表しながら、依然として政庁が最終的な保障を行わない点を問題にした。これに加えてパッテン総督への警戒を強める中国が、将来の特別行政区政府に財政赤字を押しつけるような福祉の増大に懸念を表明、養老年金案は1995年1月の諮問結果の発表とともに、再び取下げとなった。

これに代えて政府は、一度取り下げた1992年の草案に修正を加えて、再び

年金制度への加盟を義務づける方針を打ち出した。95年4月、政府は強制年金法案の諮問用文書を提出、民主党はこれに反対して養老年金案の復活と高齢者手当への引上げを要求するが、パッテン総督はこれを拒否し、7月27日ついに31票対22票で政府案が立法評議會を通過した。これにより強制年金条例 (Mandatory Provident Fund Scheme Ordinance) が成立したのである。

2. 民主化の影響

年金への加入が義務化された背景には、返還と民主化の影響がある。1984年以前の香港の議員は、総督の指名で選出されており、財界偏重の構成になっていた。1982年の行政評議會では、9名の民間人議員のうち7人が複数の企業の役員を兼ねていた。また立法評議會では、27名の民間人議員のうち19名が企業の役員クラスの職位にあった。したがって香港における議会は「官僚と有力者の協議の場」であった⁶⁸⁾。

しかし1984年1月、中英共同声明への調印によって97年の香港返還が決定すると、政庁は同年7月立法評議會に選挙制度を導入する法案を提起した。これを受けて翌85年9月、選挙団と職能団体による間接選挙が実施され、香港初の民選議員が24名誕生した。さらに88年2月には、立法評議會の10議席を対象に、91年9月直接選挙を実施することが決まった。89年に六四天安門事件の衝撃が香港社会をゆるがすと、政庁は社会の鎮静化を目的に直接選挙枠を18議席に拡大した。

こうした政庁の制度改革に呼応してさまざまな政治団体や政党が結成された。その担い手の一つが、社会改良活動に従事していた民間ボランティア団体のソーシャル・ワーカーであった。例えば1983年に誕生した「匯点」と86年成立の「民主民生共進会」は、共に会員に多くのソーシャル・ワーカーをかかえており、草の根からの社会福祉の改善を提唱していた。これらの団体は天安門事件をきっかけに香港民主同盟を形成し、中国の民主化運動を支援した。91年の立法評議會の選挙では、香港民主同盟は直接選挙枠で圧倒的な

強さを発揮した。直接選挙で選出する議席の6割がこれら「民主派」で占められた。

1995年9月の立法評議会選挙で「民主派」は、再び議席数をのばした。直接選挙では枠20議席のうち85%にあたる17議席を「民主派」が獲得した。また95年の立法評議会の間接選挙は、92年にパッテン総督が提案した選挙制度改革によって職能団体別の選挙枠に新たに9団体が加わっており、有権者数が270万人へと拡大していた。これにより間接選挙も新規の職能団体別選挙に関しては、直接選挙に近い性格をもつようになった。この新職能団体別枠でも「民主派」が9議席中、4議席を占めた。この結果、立法評議会の第一党は民主党となった。

また親中派は、1995年の選挙で議席の獲得は「民主派」に及ばなかったが、得票率をのばした。その中核政党である民主建港連盟は議席数を1から6に拡大している。しかも民主派も親中派も福祉手当ての増額、公共料金の値上げ反対、国民年金の導入など、生活関連の公約を正面に掲げていた。親中派の重要な支持母体である香港工会連合会は、1949年以来の歴史をもつ左派系の労働組合の上部団体で、一貫して労働者の福利厚生改善を訴えてきた。労働者の退職後の生活保障を求めるという点から、香港工会連合会も厚生年金の設立に積極的な姿勢をとっていたのである。

一方一連の選挙制度の導入で相対的に勢力が後退したのは、財界出身の議員からなる自由党であった。1982年の立法評議会の民選議員27名のうち、7割に相当する19名が企業のトップか重役であった。それが95年の選挙後、自由競争の原則を重視する自由党と自由民主連合を合わせても議員数は10名となった。

以上のように議会で福祉重視の勢力の比重が高まったことは、年金導入の論議に大きな影響を与えた。ソーシャル・ワーカーと労働組合の発言力の増大は、財界に妥協点を摸索させることになった。財界は政庁がこれに先だって提起した養老年金制度の導入に反対しており、1992年の拠出型の強制年金案のほうがまし、という意見を表明していた。特に不動産と並んで大企業の

多い金融界にとっては、民間年金への積立の義務化は大規模の長期資金の運用を必要とすることから、新たなビジネス・チャンスの到来を意味する。民主党が主張する政庁運営の国民年金構想に対抗するためにも、財界には政府の強制年金案の可決が望ましかった。

もう一つ返還という時間的制約も見逃してはならない。この政府案が流産すれば、1997年返還までの間になんらかの年金制度を導入することは不可能になる。しかも中国は現在の立法評議会を正当と認めず、返還と同時に解散させることを明言していた。したがって95年は政府案に最後まで修正を求めた民主党にとっても、立法評議会が年金制度を導入する最後のチャンスだったのである。

3. 高齢化社会の到来

年金論争が高まった背景のもう一つの要因は、香港社会の高齢化である。1994年8月の政庁の高齢者報告書『老人服务工作小組報告書』(Report of the Working Group on Care for the Elderly)によれば、香港住民の平均寿命はすでに男性75.1歳、女性80.6歳に達しており、アジアでも有数の長寿社会になっている。これに対して出生面では少子化が進行、94年時点で合計特殊出生率は1.2人にまで低下している。このため60歳以上の人口が総人口に占める比率をみると、71年時点では7.4%であったのに対し、81年には10.2%、91年には13.0%と着実に上昇している。またこの報告書は、同様の数値について予測を行っており、60歳以上の人口が総人口に占める比率は、96年時で14.6%、2001年では15.4%、そして2011年には18.1%に達するとみられている。現在、日本では高齢化が問題となっているが、65歳以上の高齢者が人口に占める比率で比較すると、香港の93年時点のそれが9.1%で、80年の日本と同じ水準になっている。

これらの高齢者の生活は、もっぱら家族の援助に依存している。70歳以上の高齢者の老後の生活について、20万人を対象に政庁が調査を行ったところ、

主たる収入源が同居家族という回答者が全体の73.6%を占めていた。これに別居親族への依存を加えれば、回答者の85%が家族と親族に依存して生計を立てていることがわかる。一方個人の貯蓄に依存している高齢者は4.5%であり、これに個人年金への依存者を加えても5%にすぎない。政庁の報告書どおり高齢化と少子化が進行すれば、家族の負担が増大することはまちがいない。

従来、高齢者には大陸へ帰還するという選択肢があった。特に移民の第一世代にとって、大陸の農村部は生活費が安く、直接顔見知りの親族がおり、香港での貯蓄と子女からの送金で老後を送ることができた。しかし今後高齢化をむかえる香港生まれ香港育ちの第二世代は、中国大陸の親族との交流が希薄になっており、直接老後の介護を依頼できる関係ではなくなっている。また中国自体が1人っ子政策の影響もあって、高齢化社会に足を踏み入れつつある。

そのうえ香港域内の中高年の就業機会が減少したことも、高齢化への危機感を募らせた。1980年代の中国への生産地移転で、80年には89万人を数えた製造業の労働者は、94年には44万人へと半減した。この製造業部門には50年代から60年代に香港の工業化を支えた世代が集中しており、中高年の比率が高い。サービス産業は、中国大陸からの若年出稼ぎ者を輸入労働力として雇用しており、高齢者が再就職できる場は限られている。こうした状況のなかで政庁は、高齢者対策の一環として年金加入の強制を打ち出さざるを得なくなったのである。

おわりに

以上の展開から、イギリス統治下においてはレッセ・フェールが社会福祉にも根強く作用していたといえる。1960年代までは福祉は民間団体が慈善事業あるいは相互扶助として行うものであり、香港政庁はこれを間接的に支援

する役割を担っていた。70年代には社会秩序を維持するために、政庁主導の福祉増強がはかられたが、低所得者や障害者に対する生活保護が中心であり、一般市民を対象にした社会保険は実現しなかった。

1980年代になると、政治環境の変化と社会構造の転換によって、福祉政策は新たな局面を迎えた。すなわち福祉重視の政党が議会で多数の議席を獲得する一方、人口の高齢化が進展した。これにより年金制度の導入が論点になった。しかしこうした事態に直面しても、政庁はあくまで公的年金には踏み込まなかった。その代わりに既存の生活保護制度の拡張と民間保険への加入を強制することで、香港域内の高齢者対策とした。これによって政庁は年金の財政上の最終責任から免れたのである。

福祉費の拡大に関しても、財政支出全体からみれば突出しているわけではない。1970年代から90年代にかけて福祉支出は膨張したが、財政支出に占める社会福祉項目の割合は微増にとどまっている。70年代の年平均値は4%、80年代のそれは5%、90年代は95年までの5年間平均で6.3%になったにすぎない（表2）。

福祉面での財政支出を統制しようとする政庁の姿勢は、社会福祉署がコンサルタント会社に委託した補助金事業の評価からもうかがうことができる。1996年7月に発表になった調査結果⁽⁵⁹⁾は、福祉事業に従事する民間団体が政

表2 過去5年間の政庁歳出に占める
社会福祉費

(単位：100万香港ドル)

社会福祉費	歳 出	%	
1991/92	6,188	108,012	5.7
1992/93	7,215	123,490	5.8
1993/94	9,013	155,207	5.8
1994/95	10,790	165,950	6.5
1995/96	14,558	195,245	7.5
1991/92年度～95/96年度の年平均			6.3

(出所) Sammy W. S. Chiu, "Social Welfare," Nyaw Mee-Kau & Li Si-ming ed, *The Other Hong Kong Report 1996*, Hong Kong Chinese University Press, 1996, p.435より算出。

庁の補助金に依存して官僚化していると指摘した。そのうえでこれを解消するためには、団体職員の給与を公務員準拠から外すこと、また事業に必要な経費を補助金から自動的に支給するのではなく、政庁が事業内容の水準を規定して、その水準を達成した事業については補助金を交付する方式が提案された。民間団体側は、この提案は民間団体の間に競争原理を持ち込むと認識しており、反発や当惑をみせている。この提案が実現すれば、民間団体への補助金の統制はいちだんと強化されることになる。

こうした政庁の方針は、返還を境に急に変化することはないと思われる。中国が新たに選出した臨時立法評議会には民主党議員がほとんど存在せず、1995年選挙で選出された立法評議会に比べれば福祉重視の傾向は低下している。またイギリスと同様に中国も財政赤字への懸念を表明しており、強制年金条例でみたように公的年金の導入には消極的な姿勢をとっている。ただし高齢化の進展によって、長期的な福祉政策を新たに打ち出す時がいずれはくるであろう。

注(1) 植民地省長官であったアール・グレイ卿 (Lord Earl Grey) は、1853年に過去10年の香港に対する財政負担を理由に、植民地としての香港を放棄すべきではないかと述べている。(Tang, Kwong Leung, *Comparative Theories of Social Policy Development: a Historical-Quantitative Study of Hong Kong*, Ph. D. Thesis, Berkley: University of California, 1993, p.149)

(2) 1人当たりGDPが本国イギリスを上回った現在においても、この原則は踏襲されている。香港政庁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(菊池誠一『中国の香港：返還後の経済イメージ』サイマル出版、1996年、162ページ)。過去10年間、1993年度の歳出伸び率を除き、上記の予算管理上の原則は遵守されている。その結果、香港政庁は莫大な財政黒字の累積をかかえ込むようになった。96年3月末の統計によれば、香港政庁の財政黒字の累積を示す財政余剰金は、1486億香港ドルに達しており、GDPの13.4%に相当する (<http://www.info.gov.hk/isd/hk96/app/Eapp-00.html>および同 [hk96/ehtml/app/Ea@10.html](http://www.info.gov.hk/ehtml/app/Ea@10.html)より算出)。

- (3) Tang, *Comparative Theories*……, p.148. あるいは莫泰基『香港貧窮與社会保障』香港：中華書局，1993年，75～77ページ。莫泰基によれば，1952年の国際労働機構（ILO）条約102号が定めた社会保障に関する最低水準と比較すると，香港は七つの分野で条約の規定を満たしていない。
- (4) 莫泰基『香港貧窮與社会保障』香港：中華書局，1993年，77ページ。
- (5) Address by the Governor, the Right Honourable Christopher Patten, at the Opening of the 1996/97 Session of the Legislative Council. The 1996 Policy Address (Hong Kong, 2 October 1996), pr.25. ([http:// www. info. govhk. pa96/ english/ address. htm.](http://www.info.govhk.pa96/english/address.htm))
- (6) Scott, Ian, *Political Change and the Crisis of Legitimacy in Hong Kong*, 1989, Hong Kong: Hurst & Co., p.40.
- (7) 司法における二重統治に関しては，本書第2章中生論文を参照。
- (8) これは11世紀に北宋の王安石が設置した制度で，10戸を1牌，10牌を1甲（100戸），10甲を1保（1000戸）として組織し，農村部の治安維持の装置とするものであった。明（14～17世紀），清（17～20世紀）時代には保甲制度が中国全土で発達しており，現在の香港を含む新安県でも明朝時代にこれが成立していた。イギリスの香港領有に当たっては，1844年1月にポッティンジャー総督（Sir Henry Pottinger）が，地元華人のなかから保長と甲長を選出し，治安維持に当てるという草案を作成，後任のデイビス総督（Sir John Davis）が，翌1845年にこれを具体化した条例を発表した（Joseph S. P. Ting, “Native Chinese Peace Officers in British Hong Kong, 1841-1861,” Elizabeth Sinn ed., *Between East and West: Aspects of Social and Political Development in Hong Kong*, Centre of Asian Studies, Hong Kong: University of Hong Kong, 1990, pp.147-149）。
- (9) 吉原直樹「街坊：香港における地域住民組織の一存在形態」（可見弘明編『香港および香港問題の研究』東方書店，1991年）82ページ。なお馮國堅・朱昌熙によれば，District Watch Committeeは「地区守望委員会」と翻訳されており，結成年も1889年と1年後になっている（馮國堅・朱昌熙「社区組織」香港社区工作教育工作者聯席會議編『社区工作理論與實踐』香港：中文大学出版社，1994年，210ページ）。吉原が依拠したウォンの研究（Wong, Aline K., *The Kaifong Associations and the Society of Hong Kong*, Asian Folklore and Social Life Monographs Vol.43, Taipei: Oriental Cultural Service, 1972, p.42）によれば，団防局の設立年度は1888年。
- (10) Sinn, Elizabeth, “A History of Regional Associations in Pre-war Hong Kong,” Elizabeth Sinn ed., *Between East and West : Aspects of Social and Political Development in Hong Kong*, Hong Kong: Centre of Asian Studies, University of Hong Kong, 1990, p.161. 文武廟委員会会長の盧亜貴と譚才は，

- 華人系住民の有力者であり、文武廟の総会において農村の長老と同じ方式で紛糾を裁定したという。(Ting, "Native Chinese Peace Officers……," p.152)
- (11) 発足当初の警察組織は、インド人を主体にしたものであり、勤務時間は日没までに限られていた。デイビス総督は植民地省へ当たった書簡のなかで、保甲制度の実施が警察の負担を軽減したと述べている (Ting, "Native Chinese Peace Officers……," p.151)。この他にも植民地初期の財政難や頻繁な総督の交代も、社会サービスの拡張を制限していた、とされる (Tang, *Comparative Theories*……, p.148)。なおこれらの華人による治安や仲裁制度の経費は、地元華人の寄付を募って捻出されていた。
- (12) 可児弘明「歴史」(可児弘明編「もっと知りたい香港, 付マカオ」弘文堂, 1984年) 14ページ。
- (13) Miners, Norman, *The Government and Politics of Hong Kong*, 5th ed., Hong Kong: Oxford University Press, 1991, p.15.
- (14) 1901年において男性人口に対する女性の比率は4割弱にすぎなかった(可児「歴史」23ページ)
- (15) Tang, *Comparative Theories*……, p.153. このほかマラリアなど風土病の流行について、中嶋嶺雄「香港——移りゆく都市国家」時事通信社, 1985年, 97ページを参照。
- (16) Sinn, "A History of Regional……," p.163.
- (17) 周永新「香港社会福利政策評析」香港: 天地圖書, 1984年, 20ページ。
- (18) 例として順徳同郷会の後身である順徳聯誼総会は、現在も中学校4校, 小学校3校, 幼稚園3園の合計10の教育機関を運営している(筆者聞き取り調査, 順徳聯誼総会事務局長, 陳徳栄氏, 1994年10月31日, 順徳聯誼総会事務所)。
- (19) 順徳聯誼総会の場合、一般会員については入会金のみで、年会費は徴収しない。その額も、1993年は1人当たり100香港ドル(94年には500香港ドルに値上げ)であるから、平均月収の1~5%程度である。一般会員数は約5000人。現在、最も強力な同郷会の一つである福建同郷会の場合、年会費を徴収してはいるが、94年現在で1人当たり12香港ドル(1香港ドル=11日本円)、しかも会員は3000人だから、約3万6000香港ドルにすぎない(筆者聞き取り調査, 福建同郷会阮秘書, 1994年10月27日, 福建同郷会事務所にて)。どちらの組織も、主要な財源は、有力財界会員の寄付とのことであった。
- (20) 顔文雄「中国伝統民間福利探討」(黄威廉, 趙維生, 顔文雄編「香港社会工作的挑戰」香港: 集賢社, 1985年) 193ページ。
- (21) 同上論文, 193ページ。
- (22) Sinn, "A History of Regional……," p.162.
- (23) 自警団の例にみられるように、香港政庁は「幫」ではなく、「地区」を華人

- 統治の基盤としていた。前述の文武廟委員会も、同郷性はなく異なる地方の出身者で構成されていた。Sinn, "A History of Regional……," p.161.
- (24) 例えば香港にあった珠江デルタの同郷会（新寧，新会，恩平，開平の4県）の商工会会員は、全員が孫文の同盟会に所属していた。これに対し政庁は、1911年に第47号条例を發布して、「香港の平和や秩序を乱す」または「中国の混乱を促進したり個人に中国での犯罪行為を扇動する」団体を非合法化し、新たな団体登録を義務づけた（Sinn, "A History of Regional……," pp.165-166）。
- (25) Sinn, Elizabeth, *Power and Charity: The Early History of the Tung wah Hospital*, Hong Kong: Oxford University Press, 1989, pp.19-20.
- (26) 1931年には東華医院が広華医院と東華東院を合併、現在の東華三院の原型ができあがった。
- (27) 光緒年間には広東各地に「善堂」と呼ばれる社会事業団体が成立したが、東華医院もそうした善堂の一つであった。可見弘明は、広東の華人を意味する「東華」「広華」という名称からも、この団体が広東人の同郷意識を根底にかかえていたことが明らかであるとする（可見「香港の東華三院」、『火焰樹』第8号、1973年7月、4～5ページ）。
- (28) Sinn, *Power and Charity……*, p.56, n.27. 戦後すぐに上海人の企業家が大会社の経営で台頭すると、毎年数人の上海人が東華三院の理事職を占めるようになる。可見「香港の東華三院」4～5ページ。
- (29) 周永新「香港社会……」21ページ。
- (30) 買い手側は、幼女が成人するまで衣食住を提供し、成人後は適宜縁談を設定する義務があった。Miners, Norman, "The Attempt of Abolish the Mui Tsai System in Hong Kong 1917-1941," Elizabeth Sinn ed., *Between East and West: ……*, p.117.
- (31) 周永新「香港社会……」22ページ。
- (32) 1926年には安貧小姉妹会や香港赤卍字会が創設され、高齢者に介護サービスを提供した。同上書、23-24ページ。
- (33) 同上書、25ページ。
- (34) 政庁の福祉予算は当時年数百万香港ドルとされる（同上書、28ページ）。
- (35) 吉原「街坊……」86ページ。
- (36) Wong, Aline K., *The Kaifong Associations and the Society of Hong Kong*, Asian Folklore and Social Life Monographs Vol. 43, Taipei: Oriental Cultural Service, 1972, p.42.
- (37) 被災者は台風と火災の犠牲者であることが多かった。特に中国大陸から流入した難民は、九龍半島と新界の山腹に違法住居（スクオッター）を築いており、密集した居住環境はしばしばこれらの災害で大きな被害を生みだした。

- (38) Wong, *The Kaifong Associations*……, p.53.
- (39) 葬儀代の基金部会は、1500人から2000人の参加者を常時必要としていた。参加者は0.5~1香港ドルを拠出し、死亡時には遺族が死亡通知を提示すれば1500~2500香港ドルの葬儀代を受け取ることができた。ただし街坊福利会が手数料として、その20%を差し引くことが多かった (Wong, *The Kaifong Associations*……, p.62)。
- (40) このほかに多くの街坊福利会は、低所得層の子弟に対して無料あるいは低額の教育施設を提供していた。大規模な街坊福利会の場合は、学童数が1000人を上回る小学校を経営するものもあった。
- (41) 可児「歴史」37ページ。
- (42) 社会福祉部局が華民政務司の下に設置されたのは1948年。しかし前述したように民間団体に比べて、経費と人手の面で立ち後れていたという。Tang, *Comparative Theories*……, p.156 および周永新「香港社会……」28ページ。
- (43) 香港政府「香港社会福利工作之目的與政策」香港：香港政府印務局，1965年，11ページ。
- (44) Gertrude Williams, *Report on the Feasibility of a Survey into Social Welfare Provision and Allied Topics in Hong Kong*, Hong Kong: Government Printer, 1966. 中国語版は、威廉斯夫人「有關香港拳弁社会福利服務及関事項調査之可能性報告」香港：香港政府印務局，1966年。
- (45) Gertrude Williams, *ibid.*, p.10.
- (46) Hong Kong Government Inter-Departmental Working Party, *A Report by the Inter-Departmental Working Party to Consider Certain Aspects of Social Security*, Hong Kong: Government Printer, 1997.
- (47) Tang, *Comparative Theories*……, p.172.
- (48) マクルホーズ総督 (Murray MacLehose) は、1973年に住宅、教育、医療、社会福祉が、将来の社会発展を支える四つの柱であると位置づけている (Tang, *ibid.*, p.175)。
- (49) Nelson W. S. Chow, *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, p.35.
- (50) 周永新「香港社会……」55ページ。
- (51) 1965年白書は文中で民間団体の活動に対し「過度の救済や高コストのサービスは、いったんストップした場合、香港によくない影響を与える恐れがある」としている (香港政府「香港社会福利……」11ページ)。
- (52) John F. Jones, "The Voluntary Agencies: Clients of Partners? The Question of Funding," John F. Jones ed., *The Common Welfare: Hong Kong Social*

Services, Hong Kong: The Chinese University Press, 1981, p.24.

- (53) 香港カリタスの会長, Rev. F. Lerda, からの聞き取り (1995年11月13日)。
- (54) *Social Welfare into the 1980's*, Hong Kong: Government Printer, 1979.
- (55) これは1970年代まで社会福祉への政庁の関与が低かったためでもある。
- (56) *Help for Those Least to Help Themselves: A Programme of Social Security Development*, A Green Paper, 1977, Hong Kong: Government Printer.
- (57) Nelson W. S. Chow, *The Feasibility of……*, p.19.
- (58) Benjamin K. P. Leung, "Power and Politics: A Critical Analysis," Benjamin K. P. Leung ed., *Social Issues in Hong Kong*, Hong Kong: Oxford University Press, 1990, p.22.
- (59) Coopers and Lybrand, *Review of the Social Welfare Subvention System Report of the Investigatory Phase of the Review*, July 1995.