

## 第2部

# 労働者受け入れの実態と政策

## 第8章

## 香 港

受け入れ国としての香港の外国人労働力問題は、この国の生い立ちおよび地理的、経済的条件に深くかかわっている。

英国の植民地として、また自由貿易港としての歴史と中国に隣接した位置にあることから、労働力の移住、外国人労働者は開港の当初から存在したといえる。一方、現在議論の対象となっている外国人不熟練労働力の問題、とくに東南アジア、南アジアからの労働力に関わる問題は香港にとって、ここ2、3年になって表面化した、きわめて新しいものである。

1842年の南京条約による香港の割譲、第2次北京条約による九竜地区その他の99年間の租借が決定したことで、植民地、自由貿易港としての香港が誕生したが、それ以前から香港建設のための労働力が多く中国大陆から流れ込んでいた。また仲継貿易港、自由貿易港として発展するにつれて、香港の行政府が自由放任主義の立場をとったこともあり、英国人、華人を中心として、数多くの人々が外から香港に移住してきた。ほとんどが外からの労働力である。移住が発展とも結びついたこともあり、あまり問題とはされなかつた。<sup>(1)</sup>

外国人労働力問題、移民問題として強く意識されたのは第2次大戦後といえよう。中華人民共和国政府の成立に伴い、大量の人々が香港その他へ流れ出てきた。彼らを受け入れるものの、香港は国土や経済の規模からいって限界があるため制限せざるをえなかった。その後も、大陸からの供給圧力と香

港経済の発展、労働力不足により、制限しながらもある程度の流入を認める対応を行った。いわゆる「タッチ・ベース政策」<sup>(2)</sup>といわれるもので、中国本土からの不法移民者で、途中捕まらずに香港の市街地までにたどりついた者には在留を許可した。しかしこれも、1979年には合法、不法両方合わせて17万人の中国人が流入し、この年の人口増加率が3.5%を記録したことなどから廃止され、現在も厳しく取り締まられている。加えて中国からの流入は政治問題や人権問題が絡むため、受け入れも排除もともに微妙な、難しい問題を孕んでおり、今後どのように変化するか予測は難しい。ただ、香港は華人社会であり、彼らも中国人であるので、外から流入してきたといっても単純に外国人労働力という枠づけは難しい。

### 第1節 香港の外国人労働力の3区分

そこで、彼ら華人を除くと、香港の外国人労働力は、シンガポールの場合と類似して3つに区分される。ひとつは、質の高い能力を持つ専門・技術者であり、積極的に受け入れていこうとしているものである。もうひとつは、きわめて不足しているために受け入れを認めた外国人メイドである。当初は英国人家庭に対してのみ認めたものであるが、中国人家庭にも範囲を拡げて認めた。しかし中国からの大量流入につながる恐れのため、中国からのメイドの受け入れは固く禁じられている。そして最後のひとつが、1989年から総数枠を決めて導入計画が示され、受け入れをはじめた外国人準技術者、半熟練労働者、いわゆる生産労働者あるいは現場労働者である。

これら3つの労働力は全く異なる性質のため、職業、性別、能力や学歴、出身地域や国がそれぞれに関してかなり明確に特徴づけられる。

最近議論されるところの外国人労働力問題の対象となるのは、後二者で、とくに3番目の生産労働者である。大量の低賃金労働者を基盤に、低コスト、低価格商品による市場獲得、輸出伸長が香港の経済発展を支えた。激し

い競争が、市場のニーズや変化に対する適応力の源であった。しかしより大きな経済発展は、労働力不足と構造変化を生み出し、生産拠点は、深圳地区や珠江デルタ地域へと移転、香港は情報、商業、金融センター化しつつある。高度な能力を持つ専門労働者が最も必要となるが、サービス関連、建設関連の労働力もかなり必要となる。一方で製造関連の労働力は生産部門の移転により余裕が生み出されていると考えられている。そのため、技能労働力が余っている、いや不足しているという議論が、生産労働者導入をめぐるなされている。

この議論をより複雑にしているのが、1997年問題に伴う人の流出である。周知のように1997年に香港が中国に返還される、すなわち主権が中国に帰属することが決まっている。香港の現体制はその後も当分の間変えないとされているが、多くの住民、とくに中国大陸から流入してきた人たちは不安を感じており、香港から外部への移住が増加し、希望者も多数に上っている。この状況に対して流出が労働力不足をもたらす大きな要因とされている向きもあるが、しかし実際には移住をしているのは中堅の労働力であって、導入を図っている労働力に相對するものではなく、導入は労働市場や労働条件に悪影響をもたらす、といった見方もなされている。

このように香港は状況の変化に応じながら外国人労働力の導入を推し進めていこうとしている。外国人という枠づけができない外からの労働力、すなわち中国からの労働力もあるなかで、また中国とのデリケートな政治的関係のバランスを維持しつつ、取り組んでいくことになる。したがって様々な問題が発生する可能性が考えられるが、まだ導入に着手したばかりで、どのような問題が生ずるかはわからない。ただかなり細かいところまで配慮し規定し、それに基づいて進めている。その点に、外国人労働力問題や香港の問題を探る手がかりがあるといえよう。

## 第2節 香港の外国人労働力への対応と政策

シンガポールと同様に、香港も天然資源に乏しく、資源といえは人間のみ

表1 中国からの不法入国者数(1970~1990年)

(単位:人)

年	入国阻止者	潜入者 <sup>1)</sup>	計
1970		3,416 (9.36)	3,416 (9.36)
1971		5,062 (13.87)	5,062 (13.87)
1972		12,958 (35.5)	12,958 (35.5)
1973		17,561 (48.11)	17,561 (48.11)
1974 <sup>2)</sup>	235 (0.64)	19,565 (53.6)	19,800 (54.25)
1975	1,150 (3.15)	7,100 (19.45)	8,250 (22.6)
1976	828 (2.27)	7,226 (19.8)	8,054 (22.1)
1977	1,815 (4.97)	6,546 (17.93)	8,361 (22.9)
1978	8,205 (22.48)	11,233 (30.78)	19,438 (53.25)
1979	89,940 (246.41)	102,826 (281.72)	192,766 (528.13)
1980 <sup>3)</sup>	82,125 (225)	67,964 (186.2)	150,089 (411.2)
1981	7,530 (20.65)	1,690 (4.63)	9,220 (25.26)
1982	8,676 (23.77)	2,484 (6.8)	11,160 (30.58)
1983	4,671 (12.8)	2,933 (8.04)	7,604 (20.83)
1984	9,653 (26.45)	3,090 (8.47)	12,743 (34.91)
1985	12,616 (34.57)	3,394 (9.3)	16,010 (43.86)
1986	16,832 (46.12)	3,707 (10.16)	20,539 (56.27)
1987	22,425 (61.43)	4,282 (11.73)	26,707 (73.17)
1988	13,581 (37.11)	7,227 (19.74)	20,808 (56.85)
1989	5,452 (14.94)	10,389 (28.46)	15,841 (43.40)
1990	9,592 (26.28)	18,234 (49.96)	27,826 (76.24)

(注) 1) 潜入者は第1の捕縛網で捕えられた不法入国者である。1974年以前には、入国阻止者と潜入者の区別はない。

2) いわゆる「タッチ・ベース政策」施行。

3) この年の11月に「タッチ・ベース政策」廃止。

( ) 内は1日当たりの平均不法入国者数を示す。

資料: 移民局

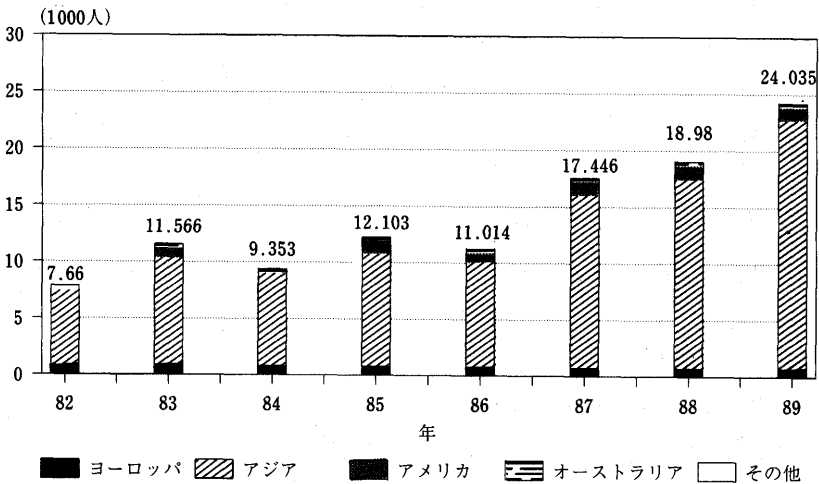
(出所) Lok-Sang Ho, Pak-wai Liu, Kit-Chun Lam, "International Labour Migration: the Case of Hong Kong," 第2回日本・ASEANフォーラム「東アジアにおける国際労働移動」(国連大学主催) 1991年9月26~27日のワーキングペーパー。

であり、国土や経済の規模は他に比べると小さい。きわめて大きな人口を擁する中国に接しているため、中国の政治、社会の動向や人口の流出の影響をかなり受ける。人口増加の速度もかなり速かった。人口供給圧力が大きいこと、受け皿としての規模が小さく限られていること、中国との関係をバランスよく保っていかなければならないことなどから、現在は中国からの流入を厳しく制限している。とくに1970年代の後半に違法移住者が激増し、スクワッター（不法居住者）が78年の30万人から75万人にも達したこともあって、前記の「タッチベース政策」をとりやめている。

一方で香港における労働力不足と経済構造の変動から、製造業の生産部門を隣接する深圳地区や珠江デルタ地区に移転させて変化に対応させている。

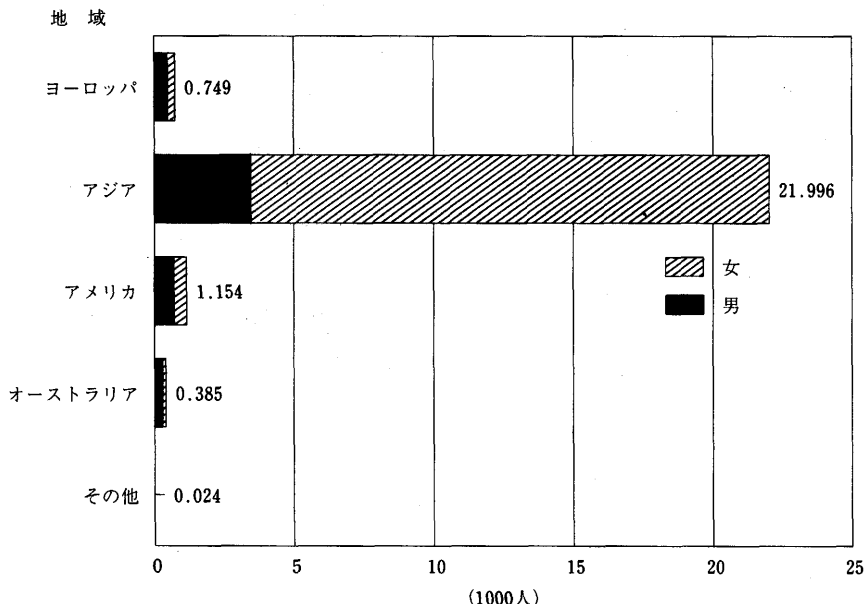
このような状況のなかで外国人労働力の導入が進められてきているのであるが、先にも示したように、外国人労働力は3つに区分され、そのうち、専門労働者とメイド（家事ヘルパー）労働者の流入に関してはかなり緩やかであ

図1 地域別エンプロイメント・ビザ発行件数の推移（1982年～89年）



(出所) Yeh Anthony Gar-On (葉嘉安) "Foreign Labour in Hong Kong: Trend, Impacts and Implications," UNCRD, 名古屋会議, 1990年, ワーキングペーパーより。

図2 地域別、性別エンプロイメント・ビザ発行状況(1989年)

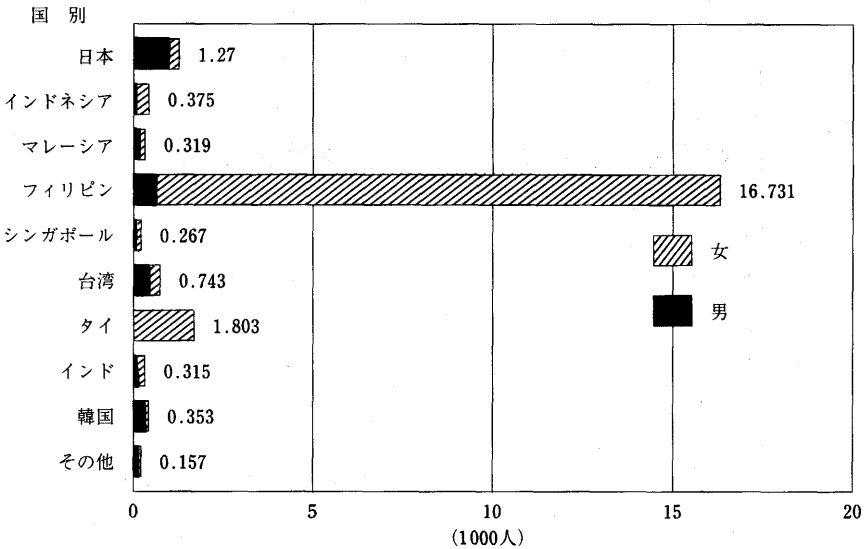


り寛大である。とくに英国のパスポートを所持するものにはより寛大であり、香港へ来て働くことに関してビザを必要としないし、出入りも自由であり、香港に入ってから仕事を探すことも許される。また滞在に期限が無いという。

専門労働者というのは、香港の経済や社会にとって有益な専門・技術、管理の職業労働者をいうのであって、香港内で充足できない労働の雇入れ申請に対して、移民局がエンプロイメント・ビザを与え、許可している。1989年には1万1000人あまりが認可された。彼らの出身国は30カ国以上にのぼるが、主として欧米先進国、日本からの者が多い。所得水準、生活水準、住居水準はかなり高く、そのため、香港の住宅・不動産の価格、家賃上昇の一因ともなっているといわれる。

供給不足により導入が許可あるいは進められたのが外国人メイドである。

図3 アジア各国別、男女別エンプロイメント・ビザ発行状況 (1989年)



(出所) 図1に同じ。

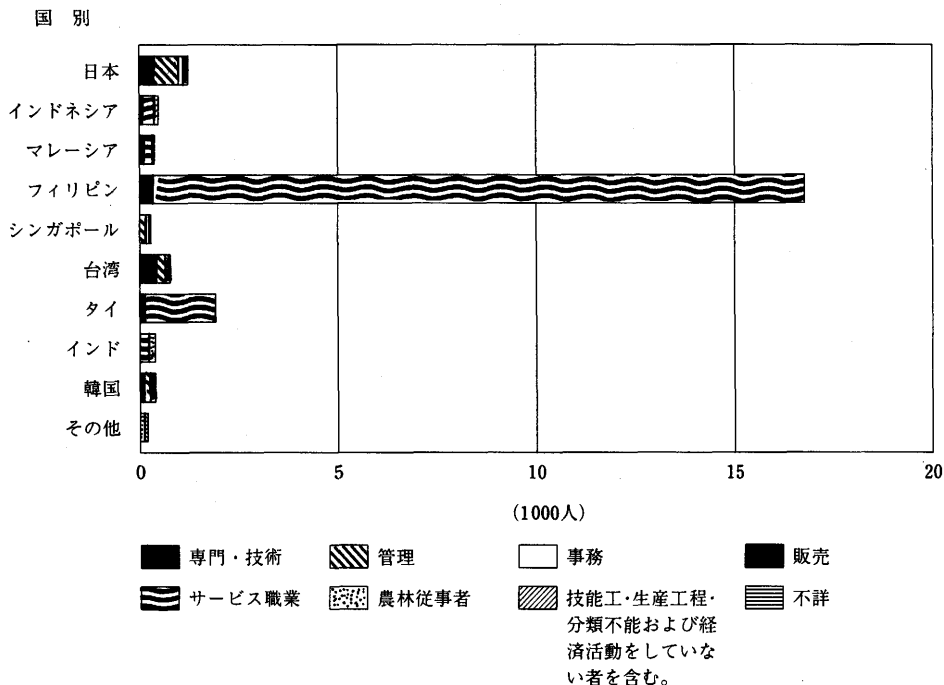
初めは、英語を話せるメイドを欲する英国人家庭が、香港では見つけることができない場合に対してのみ1970年代初めに認められたのが、メイド不足から中国人家庭にも雇用が認められ、拡大したものである。<sup>(3)</sup>

初期の頃は契約等は当事者間で自由に、野放しで行われていたが、数が多くなってきたこともあり、1976年から労働部によって契約システムが決められ、彼女らの労働条件の保護と管理がなされるようになった。<sup>(4)</sup> 外国人メイドには専門労働力と同様に人数の制限枠はない。人数はしだいに増えてきており、76年の2000人弱から90年末の5万8000人となっている。うち90%以上がフィリピンからであり、残りはタイからとなっているが、スリランカからも若干みられるという。

従来の中国人メイドであるところの阿媽(アマ)は数が少なくなってきておりかなりの高賃金水準にあるため、外国人メイドと同一賃金水準ということにはならない。1990年の一般水準として月3000香港ドル(H\$)で、唯一



図4 アジア各国別、職業別エンプロイメント・ビザ発行状況 (1989年)



(出所) 図1に同じ。

最低賃金法で保護されている状況にあるといわれる。ただし、通常は最低賃金が実際に支払われる賃金となることが多い。月3000H\$は、フィリピンメイドの場合、本国での約6倍の収入にあたるといわれ、ほとんど全額を送金してしまうケースが多いという。自由港としての香港の特有の事情でもあるが、賃金が支払われる場合、労働者の希望する通貨で行われるのが普通で、雇用主は通貨交換の際為替差益等で若干支払額を節約できているともいわれ、雇用主、メイド双方にとってメリットとなっている。また送金は為替がほとんどである。

彼女たちにとっては、かなりの高賃金のため、相当に高い学歴の人も働きに来ており、質の高い、良い労働力が多く、香港がまず一番最初に良い労働

表2 香港における外国人メイド数の推移 (1974~1990年)

(単位:人)

年	フィリピン人	そ の 他*	計
1974	787	94	881
1975	1,184	166	1,350
1976	1,781	296	2,077
1977	3,013	444	3,457
1978	4,783	528	5,311
1979	7,298	673	7,971
1980	10,085	946	11,031
1981	14,500	1,144	15,644
1982	20,120	1,397	21,517
1983	24,716	1,598	26,314
1984	22,989	1,601	24,590
1985	24,955	1,691	26,646
1986	27,029	1,922	28,951
1987	34,433	2,398	36,831
1988	41,700	3,454	45,154
1989	52,868	5,103	57,971
1990	63,643	6,692	70,335

(注) \*この中にはタイ、インドネシア、インドその他アジア途上国からの者を含むが、中国からの者は除く。

各年度とも12月31日の数字。

資料:移民局

(出所)表1に同じ。

力を集めているともいわれる。一家総出で来ているケースも多く、仲間内のくちコミ、情報により、仲介を通さずに来ているケースが多い。

なお現在、労働部所属の外国人メイドサービスが彼女たちの保護、管理、状況の把握、苦情処理、相談等の業務を行っている。自由放任が建て前の香港としては珍しく政府主導の姿勢が窺える。

この他、ガードマンおよびその関連の仕事にインド、パキスタン、ネパールなどの外国人労働力がみられる。

技能工、生産労働者に関しては、香港住民の雇用機会を保護するという理由から、1989年までは外国人労働者の導入は厳しく制限されてきた。人口増

加の圧力もあり、中国大陸からの移住に関しても、前述したように現在は厳しく制限されている。一方、生産拠点の深圳や珠江デルタ地区への移転を図っており、そのため一時90万人いた製造業就業者が60数万人にも減少している。

こうした状況のなかで、経営者団体等の働きかけもあり、南アジアの地域を対象に、外国人の技能労働力の受け入れが1989年から試みられ、90年には枠がさらに拡大された。

### 第3節 1989、90年の外国人労働力導入政策

香港政府は、1989年5月に当面の労働力不足を緩和し、対処するため、また合理化システムを導入するまでの猶予を与えるため、3000人の技術者、職人、スーパーバイザーを、2年を越えない範囲で導入を認めた。この場合、その対象となるのは熟練労働力ということであって半熟練・不熟練労働力は含まれない。単に技術者となっているが、専門技術者というより、高い能力を持つ、熟練した技能労働力を対象にしていると考えられる。

労働者の出身国に制限はないとしているが、数の枠や職種など条件が細かく規定されており、申請への認可の段階で地域や国、人種に偏りがでてくると考えられる。

この導入を扱うのは教育マンパワー局長であるが、移民局、労働部、教育訓練部、産業部、経済サービス課、統計部から構成されるところのエンプロイメント・ビザ調整委員会<sup>(5)</sup>で申請が審査される。

香港にとって必要であり、かつ募集しても香港のなかでは不足してみつからない技能労働力であり、その技能を持っている労働者であること、すでに香港に居る者ではなく、香港の外に居る労働者に対して募集を行ったものについての申請に対して審査が行われ、エンプロイメント・ビザが認められる。また申請を許可された雇用主のもとでのみ働けるのであり、雇用主を変える

ことはできない。直接の契約のみ認めるといものである。したがって転職はできない。

雇い入れられる人数は、募集時点にその企業で働く、同じ技能を持つ香港労働者数の20%以下となっている。

外国人労働者は香港労働者と同じ労働法の下で、同一の保護を受け、同一賃金、福祉や利益を受けることになっている。しかし、実態は必ずしもそうではないとする報告もある。<sup>(6)</sup> 平均賃金にあたる額が支払われているケースはきわめて良い場合だという。

この他、住居、医療・保健、労災、帰国等の便宜、保障など細かく規定されている。

外国人労働者導入は合理化システム導入等、経営努力に猶予期間を与えるという趣旨によるものであることから、雇い入れ許可の更新は、原則として認められない。

募集・申請にあたって、現地労働者に対する事務手続き、その他は当該地の英国ビザ支部を通じて行われる。

この導入計画に対して、640件余り総計8500人近くの申請が出され、約2700人に許可が下りた。南アジアをその対象にしたが、実際は、彼らのなかで最も大きな数を占めたのは中国からの労働者で、就業分野としては建設と製造業であった。

続いて香港政府は、労働力不足に対処するため1990年5月には、1万4700人の外国人労働力導入を許可する政策を示した。これには熟練のみならず半熟練労働力にも対象範囲を拡げている。その内訳は、1989年の政策と同じ定義づけの熟練労働者が2700人、機械操作等現場での経験が1年以上ある半熟練労働者が1万人、話題の香港新空港建設プロジェクトのための建設労働者が2000人となっている。政策の内容・規定は、1989年のものほとんど変わらず、若干89年の足りないところ、欠点を補おうとするところが違うだけとする。

香港労働者の20%以内とする制限枠は解除されたが、雇用を減らすことが

生じた場合、香港労働者を保護するため、外国人労働者から減らすことが盛り込まれた。また、労働市場において、香港労働者と外国人労働者の競合が公平さを保つよう、外国人労働者の賃金は年2回の調査から得られる賃金の中位水準以上を支払わなければならないとし、雇用契約に支払方法や3~4㎡以上の家具付きの住居を供与する条件を加えなければならないなど、コスト面からの制限が加えられた。

これに対して総計5万7000人の雇用を求めた4500件の申請が出された。

これら政策の導入には経営者団体、産業団体からの強い要望があったためといわれ、導入前にこの問題に関する研究チームをつくり、労働力不足の状況や外国人労働力の経済成長や建設プロジェクト、インフラの整備その他に対する貢献などに関しての報告書を出すなど積極的に取り組み、政府に働きかけていた。したがってこの政策を歓迎するとともに、さらなる拡大を願っている。

これに対して労働組合側は、労働力不足は建設やサービス業といった限られた部門だけで、全体としては労働力はむしろ過剰であり、外国人労働力の導入は、香港労働者の雇用機会を奪うとともに、賃金上昇の抑制、労働条件改善の障害などにつながるとして、反対している。

このように外国人労働力問題は香港の社会や経済に及ぼす影響も大きいことから、自由放任が基本姿勢の香港政府としては珍しく積極的に取り組み、かなり細かく規定し、審査、認可、制限、管理、監督し、社会や経済の変動にも内容を変化させ対応しようとしている。外国人労働力導入後、失業率が3%に上昇した場合、この政策がどの程度影響したか探るとともに、政策の見直し、再検討を約束している。

これらの政策、計画はまだ始まったばかりのため、その影響がどのようなものか、どのように展開されていくかは明らかでない。一部、労働条件や規定等が守られていないとする実態調査もみられるものの、本格的な調査、検討はこれからである。

このような試みが成功するのか否か、外国人労働力をどの程度コントロー

ルできるのか、注目されるところである。

以上みてきたように香港における外国人労働力問題は、中国との関係、影響、植民地の歴史、自由貿易港などが大きな要素として結びつき、位置づけられている。外国人労働力として枠づけし難い中国人労働力が存在するなかで、導入する外国人労働力は大きく3つのカテゴリーに分けられている。すなわちこれは専門労働力、メイド、半熟練・不熟練労働力と分けられ、それぞれに関して政府のとり政策、対応が異なる。3つのカテゴリーの特質や職種も大きく異なるため、それにあてはまる労働力の属性すなわち、地域、国籍、人種、性別、学歴、技能、経験などが異なる。そのため、人種、国別にかかなりの偏りがみられる。シンガポールの例でも示されるが、ほとんどの受け入れ国で人種や国別に偏り、就業する業種や職種に違いがみられる。このことが調整や管理にどう影響するのか、どのような問題が生ずるのか、議論すべき点のひとつであろう。

香港の外国人労働力問題への取り組みには、1997年問題というきわめて特別の事情が大きく影響しているものの、細かい内容までつめて積極的に進めている姿勢や方法に、日本は学ぶべきものがあろう。

〔注〕

- (1) 香港の歴史や社会、経済状況に関しては数多くの文献がある。たとえば中嶋嶺雄『香港——移りゆく都市国家』時事通信社、1985年／小島麗逸編『香港の工業化・アジアの結節点』（アジア工業化シリーズ8）アジア経済研究所、1989年／Hong Kong Government, *Hong Kong 1990: A Review of 1989*, Hong Kong Government Print, 1990年など。
- (2) 「リーチ・ベース政策」とするものもある。
- (3) Yeh, Anthony Gar-On (葉嘉安), "Foreign Labour in Hong Kong: Trends, Impacts and Implications" (Expert Group Meeting on Cross National Labour Migration in the Asian Region: Implications for Local and Regional Development, Working Paper)名古屋, UNCRD, 1990年 4～6ページ。
- (4) Yeh, Anthony Gar-On, 同上論文および『国際人流』1991年1月号, 9～10ページを参照, 文献によっては労働部を労働処としている。
- (5) Yeh, Anthony Gar-On, 同上論文および山本裕美「各国・外国人労働者事情—

香港一」(『経営者』44(1), 1990年1月) 84~85ページ。

- (6) たとえばサイロン・ラウ「香港の労働力輸入計画と中国大陸からの出稼ぎ労働者」(『アジア諸国労働者移動調査報告書』アジア経済研究所, 1991年3月) 第6章。