

## 香港における退職者の福利厚生

——自由放任から年金制度へ——

沢 田 ゆ か り

はじめに

- I 伝統的な福利厚生の供給
  - II 労働者の福利厚生に関する環境変化
  - III 香港政庁の年金制度の提起
- おわりに

はじめに

本稿では香港の経済成長を支えた「社会安定メカニズム」の一例として、労働者の福利厚生がどのように維持されてきたかを取り上げる。戦後香港では1960年代中期を頂点に、労働争議を背景にした反英運動が展開した。しかし、こうした運動は植民地の独立や国民国家の設立へと結実しなかった。また近年、産業構造の変動にともなって大幅な労働力の再配置が進んだが、政権を覆すような労働運動は発生しなかった。

これら労働運動の脆弱性<sup>(注1)</sup>については、すでにイングランド (Joe England) や伍錫康が複数の要因分析を行い、説明を試みている<sup>(注2)</sup>。彼らが指摘する主な要因は、中国文化の伝統的価値観、香港政庁の不介入主義、労働組合の弱さ、根強い移民心理であった。しかし1997年の中国返還が迫るにつれて、こうした要素は変質を遂げ、従来のような機能を期待できなくなっている。安定的な労働環境を確保するためには、香港政庁が新たな役割を果たすことが期待され

るようになった。

こうした状況を反映する動きとして注目されるのが、労働者の福利厚生の制度化という議論である。なかでも労働者の退職後の生活保障をめぐるのは、移行期の争点として1980年代後半からさまざまな試案が提起されている。またクリストファー・パッテン (Christopher Patten) 総督は1994年10月5日に行った施政方針演説で、この問題を社会課題の最重要事項として取り上げている<sup>(注3)</sup>。日本では研究はおろか新聞報道の対象にすらなっていないが、この問題は香港が返還の衝撃に備えるためにどのような新施策を必要としているか、を考察する手がかりとして重要な意味を持っている。

本稿では第I節で、伝統的な福利厚生の源泉として華人組織の活動を取り上げる。第II節では、香港政庁がレッセ・フェールの方針を転換し、労働環境の整備と福利厚生を拡張した過程を論じる。第III節では1980年代末から始まった年金制度をめぐる議論を整理して、その要因を分析する。

(注1) ここでいう「労働運動の脆弱性」とは香港域内の労働運動一般に関してのもの。実際の個々の労働運動がたどった過程には、ここに挙げた要因以外の存在も大きな影響を及ぼしている。たとえば1967年の「香港暴動」には中国の外交が作用している。

(注2) Joe England, *Industrial Relations and Law in Hong Kong*, 2nd ed. (Hong Kong: Oxford

University Press, 1989)/伍錫康「香港の労働法とイギリスの遺産」(『海外労働時報』第135号 1988年7月)。

(注3) 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), pp. 9-11.

## I 伝統的な福利厚生の供給

### 1. レッセ・フェールの裏側

香港政庁の「自由放任(レッセ・フェール)主義」は、社会保障に対しても、多大な影響を及ぼした(注1)。現在においても香港では最低賃金法は存在せず(注2)、労働組合の団体交渉にも法律上の義務づけがない。1980年代後半に国民年金構想が、93年には最低賃金法の導入(注3)が、また94年には団体交渉の義務についての法制化(注4)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。

失業者・退職者の生活に関わる福祉一般についても、1960年代中期まではキリスト教系の慈善団体と伝統的な華人組織が中心であった(注5)。香港政庁は1971年に初めて貧困層に対する金銭的な援助を実施し、ついに73年の『福祉白書』で政庁が社会福祉の最終責任者となることを宣言したが、それでも福祉は最低限に抑えるべきであるという認識は変化しなかった。1975年6月には当時の社会サービス長官が「失業に利益が付随するようになれば、失業者がかえって増大するであろう」と述べて論議を呼んだ(注6)。

香港政庁の消極姿勢の背景として、伍錫康はイギリス法の「ボランティアリズム」の影響を指摘している。「ボランティアリズム」とは、当事者間

の直接対話を重視して、国家の介入を最小限に抑える傾向である。このイギリスの伝統が、香港では法律の空白領域を残すことになり、政庁の調停・仲裁を非強制的なものにした(注7)。しかも直接対話をすべき当事者である労働組合は、企業内組合の組織率の低さ(1980年代には10%台)と、ナショナル・センターが中国あるいは台湾の政治宣伝活動に重点を置いていたことを反映して、労使団体交渉では常に弱い立場にあった(注8)。

こうした状況から、香港の労働条件は一般向け投資ガイドにも、「労働時間や残業規定はあまいで、企業にはきわめて有利」と紹介されるようになった(注9)。たとえば現在でも、地場中小企業はもちろん外資系の大企業でも契約は1カ月ごとの継続契約の形をとっており、いつでも容易に解雇できる態勢にある。したがって、たとえ10年以上の長期勤務者であっても、1カ月契約の延長で処理されている(注10)。また地場製造業の中小企業は労働集約型の輸出用軽工業品の受注生産を主力にしていたため、市場の変動にともなう実質賃金の下方硬直性が低い。これに対して労働者はジョブ・ホッピングを頻繁に行うことで、労働条件の上昇を図っている。経済成長率が高く失業率が低い場合には、法律上の規定がなくても優秀な人材の確保のために、企業は労働条件の改善を図らざるを得なくなる。実際に香港の労働者の回転率は高く、20~30歳代のホワイトカラーの平均勤続年数は2年、ブルーカラーは1年程度である。

しかしジョブ・ホッピングで労働条件の改善を実現しうるのは、30歳代前半までの健康な労働者に限られている。中高年や障害者、言葉の通じない移民などジョブ・ホッピングが困難な

人々の労働条件と福利厚生は、どのように扱われたのであろうか。

## 2. 伝統的な相互扶助組織

1960年代までは主として、キリスト教系の慈善団体と華人の伝統的な相互扶助組織が、華人社会の福利厚生を支えていた。華人の相互扶助組織の代表例としては、同郷会や宗親会、およびそれらから派生した事業団体が挙げられる。

同郷会とは、異郷で生活する出身地を同じくする人々が組織した相互扶助団体である。そもそもは都市部への出稼ぎ者の引受け先として機能しており<sup>(注11)</sup>、成立の契機は身寄りのない単身の出稼ぎ者が都市で死亡したときに、遺体を一時安置し故郷に送還したり、あるいは義塚と呼ばれる共同墓地に埋葬することであった。しかし19世紀末からの移民の増大とともに、同郷会の規模が拡大し、その機能も生活全般に関わるようになった。

同郷会の機能が多様化した背景の一つは、現地政府が生活に対する保護を十分に保障しないことである。第1項で触れたように、イギリスの植民地である香港においては政府の責任範囲がきわめて限定されていたため、移民の第1世代は現地政府が対応しない社会サービスを同郷会に求めた。その結果、法律相談、紛争処理、職業斡旋、教育・医療機関の運営までが同郷会の活動範囲になった。

最も結束力が強いといわれる福建同郷会(1937年設立)<sup>(注12)</sup>の場合は、現在でも生活全般に関わる幅広い活動を維持しており、就職と住居の斡旋、低所得者への援助、冠婚葬祭の費用補助を行っている。就職の斡旋<sup>(注13)</sup>も当初は同郷者の経営する組立工場への斡旋が多かったが、その後は建設現場や小売業への紹介が増えた。現

在では、中国大陸から出てきたばかりの青年はレストランへ斡旋することが多い。ただし1980年代に大陸からの移民制限が強化されたため、近年の斡旋実績は年間10~12人程度に落ちているという。

また交通事故や労災などが発生した場合、見舞金の他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。福建人移民の場合は、広東語<sup>(注14)</sup>を解さないことから、英語および広東語で授業を行う香港の教育機関では不利なため、福建小学校および中学校を設立して、北京語で教育を行っている。同郷会の運営資金は会員の寄付と会費<sup>(注15)</sup>によって賄われているが、実質的には福建省出身の財界人たちの寄付に依存している。

福建同郷会は、同郷会のなかでは異例の結束力を持っており、従来の同郷出身者の相互扶助機能を維持しているという点で突出している。しかし他の同郷会については、1970年代を境に機能に変質を遂げたものが多い。福建同郷会の相互扶助機能に耐久性があったのは、彼らが香港社会で少数派であったためと思われる。香港華人社会においては、広東系が9割以上を占めており、その他の地方からの移民は、おおむね広東系よりも遅く流入した「遅れてきた人々」であった。このため広東人に比べて、香港生まれの第2世代が少ない。

また福建人の居住地は、香港島の北角(North Point)に集中している。この福建人街は、春秋街という名の市場の裏通りを中心に発達した。北角は福建人街が成立する前は、同じ少数派の上海人街として有名で、「小上海」(Little Shanghai)と呼ばれていた。しかし上海人は革命前まで国際都市である上海で活躍していたことから、

海外に資産家の親族、友人などコネクションを持っていたので、多数の上海人がアメリカや台湾に再移住していった。また上海系の移民には資本家や技術者の比率が高かったため、社会的地位も相対的に高めとなった。ところが福建人には、農村や中小都市の出身者が多く、上海人に比べると大資本家や技術者の比率は低かった。このため香港に到着した新移民が頼るべき親族や友人は、資本家や技術者ではなく一般労働者である可能性が高かった。

このように福建人にとって自らが香港社会の少数派であり弱者であるという状況は、広東系や上海系の移民に比べて長く続いた。このことが福建同郷会の相互扶助機能を現在まで持続させたと考えられる<sup>(注16)</sup>。

一方、広東系の同郷会は、当初は同郷出身者の相互扶助団体として機能していた。たとえば順徳県（現在では順徳市）の同郷会は1947年の設立時から同郷出身者に対して、就職の斡旋や医療補助、奨学金の提供など生活に関連したサービスを提供していた。1950年代には同郷会が診療所を開設して、会員か非会員かを問わずに医療サービスを行った。この時期の患者から徴収した代金は、診療代と薬代を合わせて1香港ドルに制限している（のちに値上げしたが最高時でも5香港ドル）。診療所の受付時間は半日単位で、1日平均80～100人の利用者があった。この他に会員から申請があった場合は、月に一度開かれる役員会で検討して、必要と認められれば治療費の還付を行っていた。さらに福建同郷会と同様に、学校経営も活動範囲となっており、現在も中学校4、小学校3、幼稚園3の合計10の教育機関を運営している。これらの活動の主たる収入源は、役員会の会費と寄付である<sup>(注17)</sup>

が、この他に不動産収入もある<sup>(注18)</sup>。しかし順徳同郷会のような広東系の同郷会は、1970年代を境に「同郷出身者の相互扶助」の機能を後退させ「同郷出身の親睦会」に変化していく。この過程については、第II節で後述する。

この他に、同郷会から派生した社会福祉を担う団体が存在する。そのなかで最も有名なのは、東華三院であろう。1870年開設された東華三院は、医療を軸とする社会事業団である。そもそもの創設の契機は広東出身の同郷人が故郷で葬られるように、遺体を送還したことにある<sup>(注19)</sup>。その後、1931年には東華医院が広華医院と東華東院を合併し、現在の東華三院の原型ができ上がった。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抱えていたことが明らかである。

しかし東華三院が事業の範囲を拡大するにつれ、同郷性への依存は急速に消滅した。香港では同郷出身者による「幫」の細分化と機能は、東南アジアや北米の中国人居住地よりもはるかに弱かった。東華でも戦後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。東華三院は同郷の枠にとらわれないことで、前述の同郷会をはるかに凌ぐ規模と機能を持つようになり、現在では病院や養老院、託児所、学校、博物館、葬儀社などを経営して、香港最大の社会事業団体となった。

出身地を問わないとはいえ、東華三院の財政上の担い手は事実上、地元の華人資産家に限られる。というのも東華三院の収入源は不動産の賃貸料や料金収入、政府補助金、街頭募金など多様だが、最大のものは地元財界人の寄付だからである。彼らが私財を投じて事業を支援する

のは、必ずしも税金対策だけが目的ではない。香港の個人所得税率は最高15%、法人税でも最高16.5%と低率であるため、節税効果は限られている。それよりも社会的名誉の獲得が寄付の主たる動機といわれる<sup>(注20)</sup>。東華三院の理事という名誉職は華人社会の成功者に与えられ、これが香港上流階級のステータス・シンボルになったからである。また東華三院の理事職は、イギリス皇室から称号や勲章を受ける第一歩でもある<sup>(注21)</sup>。

上記以外の伝統的な華人の相互扶助組織としては、宗親会の存在が挙げられる。宗親会とは、漢族の伝統的親族団体である宗族を擬してつくられた擬制的親族団体の一種である<sup>(注22)</sup>。そもそも宗族は同一の父系祖先からの出自をたどる集団のことであり、共通の祖先の祭りを執り行うことがその主目的であったが、同時に相互扶助などの多面的機能を果たす場合もあった<sup>(注23)</sup>。宗教組織は、中国の東南部で著しく発達し、とくに福建と広東の農村では一つの宗族が一家所に集まって居住する傾向が高い<sup>(注24)</sup>。このためにたとえば村人がほとんど陳姓であるという現象が起り、単姓村あるいは同姓村と呼ばれることがある。宗族は共有財産（主として耕地）や祖先を祭る建物（祠堂）を媒介にして団結している。

宗親会の源は、こうした各地の宗族が清朝時代に広州など地域の中心都市において「合族祠」を建設し、これを媒介にした宗族連合体を組織したことに遡る。これは宗族の集まりではあるが、系譜関係は名目的か擬制的であった。すなわち実際の血縁のない者同士が同姓である広域的な連合組織をつくりだしたもので、官界とのコネや経済的利権の保持に一定の機能を持

っていたと推測される<sup>(注25)</sup>。

宗親会が本格的に成立したのは、中国人が大量に海外へ移住した19世紀末である。この時期の宗親会は、異郷で頼るべき親族を持たない人々が、血縁関係の有無を問わずに同姓であることを拠り所にしてつくった相互扶助団体であった。宗親会の相互扶助サービスは、基本的に同郷会と同じである。すなわち法律相談、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。宗親会の場合は、これに祖先の祭祀活動が加わる。

疑似血縁関係に基づく宗親会とは対照的に、居住地域による華人組織として相互扶助を行ったのは「街坊」である。街坊の前身は、中国大陸の村落における保甲制度、あるいは国防局（香港政庁の総督の任命する15名の華人リーダー組織。自警団を管轄）や日本軍政下で組織された地区事務所（町内会になぞらえることができる）の影響があるといわれるが、都市の住民組織であった<sup>(注26)</sup>。戦後に街坊は、1949年に社会福利署のコミュニティ開発部の指導の下に街坊福利会に再編された。最初に成立したのは、深水埗街坊福利会であった。1951年にはその数は18にすぎなかったが、人口とともに増大して67年には54にまで増えた。当初は中国大陸からの難民の受入組織として設立されたが、徐々に貧困層への救護対策から幼稚園や診療所、学校、コミュニティ・センターの開設と運営、廟宇の管理、住民登録などの地域住民への社会サービスへと活動範囲を拡大させた。時には治安維持、街灯の管理、市場や行商人の取り締まり、交通安全対策などにまで責任を持ち、外来政権である香港政庁が直接介入しにくい地域行政を代行した。これらのサービスは非営利ベースで提供さ

れた。街坊福利会は執行委員会と監査委員会から成り立ち、地域住民のなかから財政的・時間的に余裕のある人物が担当する。街坊福利会の財源は同郷会や宗親会と同様、会費と寄付である。

これらの華人組織と並んで重要な役割を果たしたのは、キリスト教系の慈善団体であった。かれらの活動が目覚ましかったのは、1950年代に中国大陸より70万人近い難民が流入した時である。キリスト教系の慈善団体は国際機関の援助を得て難民救済活動として無料の食事サービスや生活物資の配給を行い、身寄りのない移民の定住を支えた。現在においても、明愛中心（カリタス・ハウス）をはじめとするキリスト教系の団体は、ベトナム難民へのボランティア活動や不良青少年の更生、職業訓練所の設置など、社会の底辺と目される階層を対象に、多様な社会福祉活動を行っている。

以上のように1950年代から60年代中期にかけて、政庁の香港の運営原則は「不介入主義」であり、韓国や台湾のような、政府が産業政策を立案する体制とは無縁であった。こうした市場競争原理を最大限に活かし、行政の責任範囲を最低限に抑えるというやり方が可能だったのは、まず香港が政治的には植民地であるために、「域内産業を守る」という圧力が域内に希薄だったためであろう。とくに製造業には大企業が存在せず、しかも英系ではなく華人系企業が大半を占めていた事実が、政庁の保護を遠ざけた<sup>(注27)</sup>。また自由貿易港として出発したことも、政庁に産業政策の必要性を認めさせなかった背景となっている。

労働環境についての保護規制の不在は、こう

した政庁の不介入主義の一環として認知されてきた。中国大陸から逃れてきた第1世代の移民は、政府への不満を表明することのリスクを大陸で経験していた。また華人が政庁を非難すれば、左派の活動家のレッテルがつきまとった。しかも外来政権である香港政庁は当時、民意を吸収する体制を持たなかった。選挙制度が導入されたのは1980年代からであるし、香港全域を対象にする立法評議会の直接選挙は、91年になって初めて実現した。この時代には英語を駆使して官僚になるか、あるいは財界で成功して地域エリートとして認められない限り、華人が政庁に影響力を及ぼす可能性はなかった。したがって一般労働者の福利厚生は、制度的に取り扱われる可能性が最も低い事項であった。わずかに住人の福利厚生一般を支えていたのは、上述した民間の地縁・血縁組織と宗教団体の相互扶助と慈善活動であった。

(注1) 戦前の香港政庁の見解を表した公文書である1939年の『バタース報告』(H. R. Butters, "Report on Labour and Labour Conditions in Hong Kong," in *Hong Kong Legislative Council Sessional Paper No. 3 of 1939* [Hong Kong: Government Printer, 1939])は、「最も重要視されるべきものは個々の雇用契約であって、労働者の保護を指向した保護立法は契約の自由に対する立法的侵害」であると述べている。伍「香港の労働法と……」3ページ。

(注2) 例外として、外国籍の家事労働者については、香港労働署が最低賃金を別途に定めている。しかしインド・スリランカ人の女性家事労働者の実態調査によれば、最低賃金以下の契約が75%を超えた。中生勝美「香港のフィリピンメイド」(『移民研究レポート——共同研究移動と共生——』第3巻 宮城学院女子大学キリスト教文化研究所 1994年) 58～59ページ。香港政庁は、外国人メイドについてのみ最低賃金を設定したのは、外国の安い労働力によって香港の労働者の賃金が下方に引きずられることを防ぐためであるとしている。すなわち、香

港人の労働条件を保護することがその理由なのである。しかし新聞報道によれば、賃金問題を担当する教育・人的資源長官は1994年5月19日付の記事において、外国人労働者の最低賃金である月額3500香港ドルを下回る賃金で働いている労働者の存在を「少数」としながらも認めた。1993年第3四半期の一般家計調査によれば、16万8000人が月額3500香港ドル未満の賃金しか得ておらず、そのうちの12万9000人が外国人メイドであった。South China Morning Post (以下、SCMPと略す)、19 May 1994.

(注3) 最低賃金制度の導入は、立法評議会で議論の対象となったが、いまだに実現はしていない。1990年代に入ってからも、教育・人的資源長官は、立法評議会議員の質問に対して「最低賃金制度の導入は香港の市場経済に望ましくない硬直性を持ち込むことになるので、実施は考えていない」「政庁の恣意的な介入よりも香港の労働市場の需要と供給の力の方がはるかに効率的に賃金水準を導くことになる」と答え、香港政庁の方針に変化がないことを明らかにした。「香港 最低賃金設定は見送り」(『海外労働時報』第219号 1994年8月) 25ページ(原典は、SCMP, 19 May 1994)。

(注4) 1993年3月、香港政庁は使用者に労働組合との団体交渉を義務づける法律の導入を否定した。担当の教育・人的資源長官の発言によれば、「自主的な調停と労使協議機構の設置が紛争解決のための有効な手段であるということは、これまでに十分に実証されてきた。団体交渉の義務化については、改革が間違いなく事態の改善に繋がると確信できるまで、きわめて慎重に検討すべきである。団体交渉が有効に機能するのは、少数の企業が多数の労働者を雇用して、しかも労働者の大多数が労働組合によって代表されている場合だが、香港にそのような環境は存在しない。90%以上の企業と事業所が従業員数20人未満の小さな規模であり、労働条件についての労働者も直接的・個人的に使用者と交渉できる。しかも香港では組合加入率が21%と低いので、労働者団体の認知や組合に代表されていない労働者への協約の適用拡張などに問題がある」というのが拒否の理由であった。SCMP, 4 February 1993.

(注5) 香港政庁は1965年に『社会福祉白書』(Aims and Policy of Social Welfare in Hong Kong, A White Paper [Hong Kong: Government Printer, 1965]) 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。John F. Jones, "The Social Services at a Glance," in *The Common Welfare: Hong Kong's Social Services*, ed. John F. Jones (Hong Kong: The Chinese University Press, 1981), pp. xii-xiii/Peter Hodge, "The Politics of Welfare," in *The Common Welfare...*, ed. Jones, pp. 1-20.

(注6) Hodge, "The Politics of Welfare," p. 10. 社会サービス長官は1973年末に新設された「社会服務司」(Secretary of Social Service)のことである。「司」は官僚組織のトップにあたり、各「司」はそれぞれ所轄の「署」(Departments)を統括し、新たな施策の検討を行う。その後、1982年と89年に改組が行われ、現在では社会福祉署(Social Welfare Department)は衛生・福利司(衛生・福祉長官)(Secretary for Health and Welfare)の下に、労働署(Labour Department)は教育・人力統籌司(教育・人的資源長官)(Secretary for Education and Manpower)の下に置かれている。後述する年金行政も現在、教育・人的資源長官の管轄下にある。なお「司」と「署」の関係については、Norman Miners, *The Government and Politics of Hong Kong*, 5th ed. (Hong Kong: Oxford University Press, 1991), pp. 85-90.

(注7) Ng Sek-hong, "Labour," in *Hong Kong in Transition*, ed. Joseph Y. S. Cheng (Hong Kong: Oxford University Press, 1986), pp. 286-287.

(注8) England, *Industrial Relations...*, pp. 1-5. 労働紛争の典型的な発生のパターンは、労働組合の抗議ではなく、まず社員の関係する部局に告発の手紙が届く。大きな問題であれば、本社への直訴や政府労働署への訴えの手紙が変わる。イングランドは、中国の伝統的な価値観が華人企業の労使協調を容易にしたと指摘している。

(注9) 海外生活情報編『香港』海外生活情報シリーズ2 田畑書店 1989年 222ページ。

(注10) 筆者の聞き取り調査、松本良子氏(Director, Staff Management Consultancy Ltd.), 1994年11月4日、香港のSMC社オフィスにて。

(注11) たとえば戦前には、租界のあった上海に数多くの同郷会が設立された。根岸信『上海のギルド』日本

評論社 1951年。

(注12) 以下、福建同郷会の活動についての記述は、筆者の聞き取り調査（福建同郷会院秘書，1994年10月27日，福建同郷会事務所にて）による。

(注13) 香港では日本と異なり、学校が就職斡旋をすることはない。ブルーカラーの場合、卒業後に親族が経営している企業に就職するか、あるいは親族や友人の紹介で就職するのが一般的であった。政府の職業安定所に相談することもできるが、福建省からの新移民は言語的障壁があるので、同郷会が斡旋することが多いという。

(注14) 90%以上の香港人が広東語を母語にしている。1974年には英語と並んで、中国語が公用語の地位を確立したが、口語を指す場合の「中国語」は「広東語」であった。

(注15) 年会費は1994年現在で12香港ドル（1香港ドル=11円（94年10月））、しかも会員は3000人だから、合計約3万6000香港ドルにすぎない。ちなみに同郷会のサービスは、福建省出身者の非会員にも提供される。会員と非会員の待遇を峻別しない緩やかなサービス対象範囲は、多くの同郷会にも共通してみられる。

(注16) しかしあまりにも特定地方の出身者が少数であれば、同郷会自身の規模も財源も小さすぎて相互扶助機能を発揮し得ない。たとえば安徽省出身のC氏は、香港に出稼ぎに来ていた父親を頼って、母親と彼の2人だけで革命後に渡航してきたが、父親は香港に別の家庭を築いてしまっていたので、母子家庭となった。このとき彼らの生活を支えたのは慈善団体であって、安徽同郷会は社交場としてしか機能しなかったという（筆者の聞き取り調査，1994年10月19日）。

(注17) 一般会員については入会金のみ。1993年は1人当たり100香港ドルであったが、94年には500香港ドルに値上げした。一般会員数は約5000人。

(注18) 以上、順徳聯誼總會についての記述は、筆者の聞き取り調査（順徳聯誼總會事務局長・陳徳榮氏，1994年10月31日，順徳聯誼總會事務所にて）による。

(注19) 光緒年間（1875～1908年）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「香港の東華三院」（『火焰樹』（アジア経済研究所）第8号 1973年7月）4～5ページ。

(注20) Wong Siu-lun, *Emigrant Entrepreneurs: Shanghai Industrialists in Hong Kong* (Hong Kong: Oxford University Press, 1988), p. 130.

(注21) 可見弘明はこのメカニズムをとらえて「有産階級への不満を緩和させ、ひいては植民地体制を援護することにつながる」として「旧式の緩衝装置的な役割を果たす」とも位置づけている。ただし同時に「慈善事業に冷淡な人間は、いつまでたっても成り上がり者とみなされる」ことを紹介し、香港華人社会において東華三院が与える名誉の重要性も指摘した。可見「香港の東華三院」5ページ。

(注22) 瀬川昌久「都市民(2)——香港都市社会——」（米山俊直・谷泰編『文化人類学を学ぶ人のために』第5版 世界思想社 1993年〔1991年初版〕142～143ページ）。

(注23) 瀬川「都市民(2)……」144ページ。

(注24) Maurice Freedman, *Chinese Lineage and Society: Fukien and Kwangtung* (London: Athlone Press of the University of London, 1974), p. 39.

(注25) Freedman, *Chinese Lineage* . . . , p. 37.

(注26) 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）79～80ページ。

(注27) ただしインフラ関連については、政府の規制が存在する。これは、インフラ部門がイギリス系財閥の寡占状態にあったことと無関係ではない。

## II 労働者の福利厚生に関する環境変化

### 1. 民間福祉団体の変容

1960年代末になると、前述の民間団体は、それぞれ変質を迫られるようになった。まず同郷会の場合には、戦前から続いた生活面での相互扶助機能が後退していった。この背景としては、1950年の入境管制条例によって、それまで自由であった中国人の入境が制限されるようになり、新規の移民の受け皿としての役割が低下したこと、50年代初めの移民流入のピーク時に香港に移住した人口が60年代には定住を果たしていったこと、が挙げられる。異郷における新来者の拠り所としての同郷会は、中国大陸との往来をた

たれることで存在意義を失っていったのである。

また香港が高度経済成長を遂げ、労働力不足が続いたことから、ジョブ・ホッピングによる労働条件の改善が普遍化し、職業斡旋や紛争解決を目的に同郷会を頼る人間は減少した。1960年代までは新しい移民の求職活動が同郷のネットワークを通じて行われたため、特定の職種や企業群が特定地域の出身者によって占められるという戦前からの現象が残っていた。しかし次第に出身地と職場の関係は希薄になり、潮州系と台山系の女工が同じ生産ラインにつくことが普通になった。

もう一つ留意すべきは、1965年には香港生まれの第2世代の人口が第1世代を上回ったことであろう。香港の同郷会の事例を見ると、広東系の場合には第2世代は祖先の出身地への帰属感である「籍貫」の意識<sup>(注1)</sup>が格段に希薄になっている。福建同郷会ですら、第2世代以降は広東語を習得し、香港文化のなかで育つことから、同郷会離れが深刻であることが問題になったという<sup>(注2)</sup>。

これに対して同郷会のとった代表的な対応は、(1)同郷の枠を維持して第1世代の懇親会に徹する、(2)同郷の枠を脱した福祉団体として再生する、というものであった。前述した順徳同郷会の場合、後者の道を選んだ。彼らは既存の福利厚生施設を基礎にして、「同郷会」を「香港社会全体に対する慈善活動を行う福祉団体」へと機能転換し、組織の活動を維持していく。

こうして1976年に順徳同郷会は名称を順徳聯誼總會に改名し、香港政府の認定を受けた社会福祉団体に変身した。これにともない福利厚生サービスの対象も同郷出身者中心から、香港社会全体へと拡大した。現在も順徳聯誼總會は政

庁社会福祉署の肝いりで、敬老記念と称して毎年250~300香港ドルの見舞金を香港在住の高齢者に贈与したり、青少年向け課外活動の支援（ボールペン習字大会など500余りのイベントを主催）を行っている。

一方、宗教団体の慈善活動も、同時期に曲がり角を迎えていた。キリスト教系の宗教団体の場合、1960年代に入ると、それまでの主要な財源であった海外からの義捐金や援助が縮小していった。1950年代には香港に押し寄せた難民を救済するため、世界中から香港に寄付金が寄せられたが、50年代末からの高度経済成長によって、こうした援助の優先順位は他の途上国へと移っていったからである。とりわけベトナム戦争の勃発は、アジア地域における救援の重点をインドシナ半島へと転換させた。

このような事態を打開するため、キリスト教会は主な財源を香港現地に求めるようになり、その一環として香港政庁との結びつきを強めていった。具体的に数字を挙げると、カトリック系のカリタス教会は1962年まではすべての経費を海外からの援助を含む独自の財源で賄っていたが、63年からは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<sup>(注3)</sup>。次節で述べるように、1960年代中期から香港政庁は、社会サービスの強化を図っていた。これに応じる形で民間組織の福祉団体は、政庁の補助金への依存度を高めていったのである<sup>(注4)</sup>。

1970年代を通じて、政庁の関与は増大していた。政庁が教育・医療・福祉など社会サービス関連で交付した補助金は、1970/71年度は3億6000万香港ドルだったのに対して、79/80年度は19億5000万香港ドルに増大した。うち1970/

71年度の社会福祉関連の補助金は1240万香港ドルにすぎなかったが、79/80年度経常支出では1億990万香港ドルへと名目で9倍弱に膨張した(注5)。

また1971年4月からは、政庁は公的扶助計画(Public Assistance Scheme)を発表し、生活保護のため低所得者と高齢者を対象に、政庁が現金給付を行うことを定めた(注6)。この政庁の公的補助の支払いは、1971/72年度の1200万香港ドルから79/80年度の1億9330万香港ドルへと70年代を通じて急増した。

## 2. 政庁の社会サービス強化と労働環境の整備

なぜこの時期にレッセ・フェールを標榜する香港政庁が、社会サービスを強化して福祉団体への関与を強めることになったのであろうか。その直接の契機となったのは、1966年の九龍暴動と67年の香港暴動であった。前者はスタッフエ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窺えるように、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(注7)。

2件の暴動発生を起点として、香港政庁は次のような方針転換を行った。第1の対策は、前節で述べた政庁主導の社会サービスを強化して、市民の不満を解消することであった。特に一般市民の生活に大きな意味を持つ福祉、医療、教育に重点が置かれた。前述した福祉の他にも、

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(79年には小学校教育が義務教育に移行)、78年には小中学校9年間で学費免除の対象となっている(注8)。

第2の対策は、住民の要求が暴力的な形で噴出する前に、彼らの意見を聴取する経路を設置することであった。まず政府の中枢にある行政評議会(内閣に相当)と立法評議会(国会に相当)(注9)で、労働界の意見をくみ取る努力がなされた。両評議会は、官僚と総督が指名する民間人の議員から構成されていたが、それまで総督は民間議員として財界の有力者を指名することが多かった。このため両評議会はしばしば単なる官僚と有力財界人の協議の場と見なされてきた(注10)。事実、1970年時点における立法評議会の民間人議員枠13名の構成は、企業家7名、弁護士2名(企業役員を兼務)、銀行家1名、建築家1名、教育者2名であり、労働界の代表は皆無であった。

1970年代中期には、こうした議員の代表階層の偏在を是正する試みが始まった。その結果、1977年の時点には立法評議会の民間人議員枠が22名に拡大し、その構成も企業家10名、銀行家2名、法律家4名、医者1名、教育者およびソーシャル・ワーカーが計3名、労働組合幹部と労働者が2名というものになった(注11)。

さらに立法評議会の議員には職務手当がつかないため、金銭的余裕のある階層しか議員になれないという批判があった。これに応えるため、1976年からは議員1人につき月々4000香港ドルが議員手当として支給されることになった(注12)。英語能力もまた、労働界の議会参加を困難にしていた要素であったが、これも1972年より総督の議員指名の必要条件からはずれた(注13)。

民意聴取の制度化は、両評議会以外の場所でも推進された。個別の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が取られるようになったのである。1970年代に入ると現在ある産業、労働、福祉などの諮問委員会が次々に誕生した。労働諮問委員会は当初、労働界側代表4名と雇用者4名および議長を務める労働署長(Commissioner for Labour)1名の構成でスタートしている<sup>(注14)</sup>。

こうした変化に呼応して、1960年代後半から70年代にかけて、法的整備による労働環境の改善が進んだ。1967年の暴動直後より、政庁は労働署の規模を倍増して、労働行政の改革に取り組んだ。翌1968年にはイギリスより2名の労働問題の専門家が招聘され、同年に「雇用条例」(Employment Ordinance)が可決された。この条例は、契約の継続と解消、賃金支払いにおいて、労働者の権利を保護するものであった。これを皮切りに、その後10年間に143の労働案件が法制化された。1970年代後半も、この傾向は持続した。1976年10月6日、マクルホーズ(Murray MacLehose)総督が政府の目標として、日本以外のアジア諸国に匹敵しうる労働保護の法制化を5年間で達成することを掲げたのである<sup>(注15)</sup>。

この間に「雇用条例」自身にも、複数の補則が加えられていった。たとえば1970年には女性の産休が無給で認められるようになり、81年には有給となった<sup>(注16)</sup>。これにより出産前4週間と出産後6週間が産休扱いになり、月給の3分の2に相当する手当を受けられるようになった<sup>(注17)</sup>。1974年には人員整理の解雇手当が設けられ、賃金の12カ月分を最高限度として賃金月額額の3分の2相当を支払うよう義務づけた。1976年には7日間に1日の休日の規定と、女性

と18歳未満の労働者に対する労働時間制限が設けられた。また1978年1月1日からは年間7日の有給休暇の規定が導入された。

児童労働に関しては、すでに1936年から最低雇用年齢は14歳と定められていたが、これはすべての産業を対象にしたものではなかった。しかし香港暴動の2年後、1969年8月に労働署は1708件の工場を強制調査し、その4分の1が14歳未満の児童を雇用していたことを明らかにした。労働署はこの調査に基づいて、400人以上の企業家を1387人の児童労働について告訴したのである<sup>(注18)</sup>。こうした労働署のキャンペーンは、1979年に全業種を対象とする「児童雇用規定」(Employment of Children Regulations)の施行に結びついた。1980年に15歳までの義務教育が定められたことも、児童労働の減少に効果的であった。

1978年には労働災害の補償に関する既存の条例の見直しが進められ、80年に新たに「労働補償条例」(Employees' Compensation Ordinance)が施行されることになった。労使紛争に関しては、1973年に労使間の仲裁調停を行う「労働裁判所条例」(Labour Tribunal Ordinance)が、75年には「労使関係条例」(Labour Relation Ordinance)が成立している。

このように労働環境の整備に関しては、この時期に政庁は少なからぬ役割を果たした。また在職中の労働者だけでなく、事故や定年退職で職を失った者に対しても、機能の変化した民間の相互扶助団体や宗教団体に代わって、政庁が福祉の増強と社会サービスの拡張に努めた。1960年代後半から80年代前半にかけて、香港政庁の政策はそれ以前のレッセ・フェールとは一線を画すようになったといえる。

もっとも以上の試みは、上からの改革という側面があり、植民地体制内の漸進的な改革という意味で限界もあった。労働諮問委員会の協議に関しては、まず政庁内で集中協議したあと、関係する業界団体に法案が回覧されるのであるが、その対象になるのは、香港工業総会 (Federation of Hong Kong Industries) や香港総商会 (Hong Kong General Chamber of Commerce)、香港中華総廠商連合会 (Chinese Manufacturers' Association)、香港雇用者連盟 (Employers' Federation of Hong Kong) など雇用者の団体であった。労働組合は、個別組合であれ、また多数の労働組合を傘下に抱える左派の香港労働組合連合会 (Federation of Hong Kong Trade Unions)、右派の労働組合評議会 (Trade Union Council) であれ、法案回覧の対象にはならなかった。その理由として政府は、左派組合は労働諮問委員会へ代表を選出せず<sup>(注19)</sup>、非協力的であるため、としてきた。また右派については、左派の参加がない以上、右派のみに回覧するのは公平でない、という理由が挙げられた。

さらに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、労働者側主導の解決を導くことは困難であった。労働諮問委員会は、官僚エリートが温情主義的な配慮によって、経営者や専門家に対し労働者についての情報や意見を聞かせる場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、成人男子の労働時間や最低賃金の設定、または労働組合の団体交渉権など、雇用者の反対が大きい法案は制定されなかった。また法律上の労働環境が改善されても、個別の企業での執行を徹底するのは困難であった。とりわけ中小・零細企業には労働法違反が数多く見

られた。

しかも1975年の労使関係条例の枠組みでは、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るが、双方の紛争当事者の出席は任意になっている。また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。調停官や斡旋官の介入権限の強化が検討されるには、1993年1月のキャセイ航空のストを待たねばならなかった<sup>(注20)</sup>。

さらにいえば行政評議会と立法評議会の財界偏重も、1970年代から80年代にかけて解消されたわけではなかった。1982年の行政評議会では、9名の民間人議員のうち7名が複数の企業の役員を兼ねていた。また立法評議会では、労働界出身の議員が出現したとはいえ、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。香港における政策の最高協議機関が「官僚と(財界……引用者)有力者の協議の場」であることに変わりなかった<sup>(注21)</sup>。

福祉予算の増大についても、レッセ・フェールの柱である「小さな政府」を揺るがすものではなかった。1970年代の福祉予算の伸張は、税収の急増<sup>(注22)</sup>によって初めて可能になった。この時期、政庁の歳入は1971/72年度の35億4000万香港ドルから79/80年度の167億9600万香港ドルへと5倍近く増加していた。一方政庁の財政に占める社会福祉関連の比率は漸増にとどまった。1970/71年度の世界福祉関連の支出は歳出全体の0.5%にすぎなかった。そして1979/80年度には金額は9倍に達したものの、歳出に占める比率は0.8%であった<sup>(注23)</sup>。この間、財政赤字が発生したのは1974/75年度だけであったか

ら、財政収入に見合うだけの支出という面では、従来のレッセ・フェール路線を踏襲したのである。

この時期、政庁の社会サービスの増強は、社会秩序の維持が主目的であったから、その重点は困窮者の生活保護に置かれていた。一方、全労働者を対象とする国民年金や健康保険といった社会保険は、いっさい顧みられなかった。他の先進国の事例を見れば、社会保険が長期的な財政赤字の要因となり、香港の「小さな政府」の原則と相容れないことが明らかだったからである。

(注1) 瀬川昌久は同郷意識を支える要素として、方言や風俗習慣に表れる地方文化の差と、漢族独特の「故郷意識」である「籍貫」「祖籍」を挙げて、自分が一度も行ったことのない土地でも祖先が住んでいたというだけで帰属感を持つと主張し、同郷会が消滅することはないと結論づけた。瀬川「都市民(2)……」143ページ。

(注2) 前出、筆者の聞き取り調査(福建同郷会院秘書、1994年10月27日、福建同郷会事務所にて)。

(注3) 香港カリタスの会長ラーダ師(Rev. F. Lerda)からの筆者の聞き取り(1995年11月13日)。

(注4) ただし前出の順徳同郷会は、財政的に余裕のある大規模な組織だったため、香港政庁から補助金は受け取らず、逆に社会福祉署の推薦で養老院や医療施設に寄付をする役割を担っている。彼らは設立時より香港島の中心街に不動産を購入していたため、この不動産から得る長期的な収入が保障されていた。

(注5) Census and Statistics Department, *Hong Kong Annual Digest of Statistics 1981* (Hong Kong: Government Printer, 1981) p. 99.

(注6) 1973年にはその対象が障害者へと広げられた。ただし実際には現金補助は高齢者や障害者に無条件で与えられるのではなく、政庁の家計調査を経る必要があった。

(注7) 中島嶺雄『香港——移り行く都市国家——』時事通信社 1985年 168~170ページ。

(注8) 辻伸久「香港の言語問題」(可児編『香港および……』) 160ページ。

(注9) ただし両者ともあくまで総督の諮問機関である。たとえば法的には、女王は國務長官の助言を受けて、香港の立法評議会が可決した条例を覆す権限を持つ(ただし、この権限が最後に発動されたのは1913年であり、今後とも実行されることはないと思われる)(Miners, *The Government and...*, p. 63)。また、イギリス議会は女王の勅令をもって香港の法律を制定することができる(姫田光義「政治と財政」(可児弘明編『もっと知りたい香港』弘文堂 1984年) 62ページ)。

(注10) Benjamin K. P. Leung, "Power and Politics: A Critical Analysis," in *Social Issues in Hong Kong*, ed. Benjamin K. P. Leung (Hong Kong: Oxford University Press, 1990), p. 22.

(注11) England, *Industrial Relations...*, pp. 12-13.

(注12) *Ibid.*, p. 13.

(注13) *Ibid.*

(注14) 1977年には双方とも代表者を6名に拡大した。*Ibid.*, p. 10.

(注15) この時期の労働関連条例の改正については、イギリス本国の労働組合ロビーから近隣諸国並みの労働環境を整備するよう香港政庁に圧力が加かったことも影響している。Ng Sek-hong, *Labour and Employment, in From Colony to SAR: Hong Kong's Challenge Ahead*, ed. Joseph Y. S. Cheng and Sonny S. H. Lo (Hong Kong: Chinese University Press, 1995), p. 206.

(注16) England, *Industrial Relations...*, pp. 175-176.

(注17) 古橋一嘉『海外職業訓練ハンドブック：香港』海外職業訓練協会 1992年 86~87ページ。

(注18) England, *Industrial Relations...*, p. 178.

(注19) 1982年から香港労働組合連合会は、労働諮問委員会への代表選出を行うようになった。*Ibid.*, p. 17.

(注20) 伍錫康「97年返還を前に労働法制の改革進む」(『海外労働時報』第214号 1994年3月) 27ページ。1993年11月、キャセイ航空のスチュアード・サービスをきっかけに、政庁は紛争解決制度の合理化と改善について、大幅な改正を提案した。主な内容は(1)労使紛争に介入できる独立の斡旋官の任命、(2)スト解雇でも退職手当や補償額を受取できること(ただし7日間以上の事前通告が必要)。(3)組合差別に対する保護の強化(ただし労働行政はイギリスの「不当解雇」の原則に基づく保護の枠組

みを導入する意志はないと明言)、であった。これに対して労働団体は冷やかな反応を見せた。事前通告はストを背景にした交渉効果を削減するからであり、さらに(2)の提案を認めれば、スト解雇による退職金の受領によって、復職の権利を自ら放棄したことになるからである(伍「97年返還……」26~27ページ)。キャセイのストが長引いた理由の一つは、経営側が紛争解決条件のなかに、スト参加者の制裁を確認する条項を盛り込むよう強く要求したことである(伍錫康「民間部門で大規模争議が発生」〔『海外労働時報』第217号 1994年3月〕21ページ)。

(注21) Leung, "Power and Politics . . .," p. 22.

(注22) Joe C. B. Leung, "Problems and Changes in Community Politics," in *Social Issues . . .*, ed. Leung, p. 47.

(注23) Census and Statistics Department, *Hong Kong Annual Digest of Statistics*, 各年版.

### III 香港政庁の年金制度の提起

ところが1980年代後半を転換点として、政庁は社会保険導入の検討を始めるようになった。さらに1990年代に入ると、全退職者に対する年金法案が議会に提出され(注1)、ついに95年7月27日、立法評議会において「強制年金条例」(Mandatory Provident Fund Scheme Ordinance)(注2)が可決された。これが実施されれば、香港の全被雇用者が政庁によって何らかの年金への加入を義務づけられることになる。なぜ1980年代から90年代にかけて、このような変化が起こったのであろうか。以下、その経緯と要因を考察しよう。

#### 1. 社会保険の提起と政庁の反応(1966~85年)

香港における退職者向けの社会保険の構想は、1980年代前半までに再三議論の対象になっていた。すでに1966年にロンドン大学のウィリアム

ズ(Lady Gertrude Williams)は、政庁の委託を受けて行った調査報告書(注3)で、厚生年金について言及している。ウィリアムズは報告書のなかで、工業化の進展による核家族化と高齢化の加速によって、従来の家族が中心になる弱者救済が後退しつつあることを指摘し、これに代わる将来的な構想として労使双方から拠出する年金基金の設置を提案した(注4)。また翌1967年には社会保障に関わる複数の署が、公的年金の実現は困難としながらも、民間の年金基金設置を奨励する報告書を発表した(注5)。

これらの報告に対して政庁は、困窮者への生活保護の導入と民間福祉団体への補助金給付で応え(注6)、退職者向けの年金基金の導入については消極的な姿勢を崩さなかった。たとえば前述の1967年の報告書が立法評議会で議題に上った際、行政長官(注7)は財政面から報告書の勧告に従うのは不可能との意見を表明し、そのため報告書の提言は棚上げとなった(注8)。また1973年発表の社会福祉署の白書『社会福祉——その将来——』(*Social Welfare: The Way Ahead*)は、社会保険の強制は香港の雇用者が受け入れないであろうとの前提に立って、公的年金の可能性を否定した(注9)。さらに1977年に社会福祉署は『社会保障発展計画緑書』(注10)のなかで政府が管理する拠出型の健康保険の設置を示唆したが、同時に「この計画に対する幅広い社会的合意が確実に得られない限り、実施の検討を見送る」と明記した(注11)。その18カ月後に緑書に基づいて作成された白書『1980年代に向かう社会福祉』(注12)でも、結論は出ないまま実施は見送られた(注13)。

しかし、1970年代から80年代前半にかけて、労働団体とボランティア団体が社会保険の設置

を要求する運動を起こした。労働団体では1977年に香港キリスト教工業委員会 (Hong Kong Christian Industrial Committee)<sup>(注14)</sup>が500世帯を対象に調査を行い、これをもとに労災対策として強制積立基金を設置して政庁の管理に付すことを提起した<sup>(注15)</sup>。また1982年と86年には、ボランティア団体の連合である香港服務聯会 (Hong Kong Council of Social Service) が失業保険と国民年金の設置を要請する報告書を提出した。さらに1983年11月には40余の労働団体とボランティア団体が結集して、香港社会保障委員会を組織し、『社会保険推進録書』を発表して事業主、被雇用者、政府の3者が拠出する社会保険の設立を要求した<sup>(注16)</sup>。

一方、立法評議会でも、退職者の生活を保障するため、公的年金を要請する声が上がっていた。1974年10月と76年10月にチュン (Dr. S. Y. Chung) 議員が厚生年金に相当する中央積立方式の公的年金 (Central Provident Fund) の設置を提案し、83年と84年にはフー (F. K. Hu) 議員とファン (Harry Fang) 議員の2人がそれぞれ同様の提案を行った<sup>(注17)</sup>。しかし衛生・福祉長官はフー議員の提案に対して、「強制的な拠出基金を支持する新たな論点が見あたらないので、既存の公的扶助計画の範囲で対応する」と回答した<sup>(注18)</sup>。

## 2. 年金導入をめぐる議論の再燃 (1985～94年)

立法評議会での討議が本格化したのは、返還が決定し立法評議会に選挙制度が導入された1985年以降である。1985年10月の立法評議会において労働界代表のタム (Tam Yiu Chung) 議員とボン (Peng Chun Hoi) 議員がシンガポール型の中央積立方式の公的年金案を提起し、87年10

月まで2年の歳月をかけて立法評議会でも協議が行われた。この間に政庁は諮問案を1986年10月に発表し、地元各界の意見聴取に努めた<sup>(注19)</sup>。

雇用者の立場に立つ財界は、基本的に国民年金構想に反対の立場をとった<sup>(注20)</sup>。1986年8月17日、香港工業総会の副会長で立法評議会議員のスティープン・チョン (Stephen Kan Chuen Cheong) は香港労働組合連合会のセミナーにおいて、多数の雇用者は保険料を拠出することによって、生産コストが上昇し競争力が低下することを恐れていると訴えた。また彼は、このような計画は将来的に年金を受給する若年労働者に有利なだけで実際の低所得労働者には無益であり、政庁が私企業に保険を強制するのは、自由経済に対する介入であると主張した<sup>(注21)</sup>。

これに対し14の労働団体やボランティア団体は、共同で『社会保障與香港工人』と題する報告書を発表し、公的年金の必要性を訴えた<sup>(注22)</sup>。1987年5月13日の立法評議会でも意見の調整が図られたが、議論は収束しなかった。結局、客死したユード (Edward Youde) 総督の後任としてウィルソン (David Wilson) 総督が赴任すると、1987年10月7日の初の施政方針演説において、社会的合意の欠如を理由に公的年金案を取り下げたのである。

しかし翌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、個別企業の年金制度に対する改良案を提示する。政庁は、中央積立基金の設置を1991年7月に否決する傍ら、これに代わる制度として新たな「退職年金制度改革案」(Occupational Retirement Scheme) を立法評議会を通じて提起した。

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。この原案にはすべて

の雇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が定められていた<sup>(注23)</sup>。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基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こと、(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こと、(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<sup>(注24)</sup>。

こうした手続きを経て、職業退職年金制度の最終案が1992年12月16日に立法評議会を通過した。「職業退休計画条例」(Occupational Retirement Schemes Ordinance)の内容は、(1)退職年金制度の資産と雇用者の資産の分離、(2)責任ある資金調達、(3)独立した年次会計監査の実施、(4)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。また一企業の従業員が20人を超えた場合、企業内に従業員による協議委員会を設置することも定められた<sup>(注25)</sup>。

しかしこの条例はいわば適格年金の設置を各企業に促すもので、既存制度の改良案の延長であり、強制力はなかった。このため1994年10月末の登録期限<sup>(注26)</sup>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

送ったのである<sup>(注27)</sup>。

これとは別途に教育・人的資源長官は1991年11月に社会保険計画を策定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。この結果、政庁は1992年10月、すべての正社員に年金加入を義務づける「全港退休保障制度」(Community-wide Retirement Protection System)の諮問用文書を発表した。

ところが労働組合と一部の立法評議会議員は、引き続き中央積立基金の導入を要求し、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。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<sup>(注28)</sup>。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、当該基金が巨大な規模と影響力を持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<sup>(注29)</sup>。

しかし政庁も立法評議会の反対を押し切って「全港退休保障制度」の諮問案を実行することはできなかった。結局、教育・人的資源長官は、1993年12月15日の立法評議会において「中央積立基金は導入せずに現行の制度を継続するが、高齢者保護の改善を求める声が強いので、これを強制する構想を立法評議会で検討する」と述べた<sup>(注30)</sup>。政庁案は再び廃案となったのである。

### 3. 年金法案に関する妥協点の模索 (1994～96年)

ここで新たに浮上してきたのが、年金への強制加入と高齢者手当の即時払いを組み合わせた「老齡年金制度案」(Old Age Pension Scheme)であった。1994年7月12日、政庁は老齡年金計

画の諮問用文書を発表した。その内容は、65歳以上の高齢者に2300香港ドルの年金を即給付する、その経費は、従業員と事業主の拠出する積立金で年金基金を構成し、そこから支払う、というものであった<sup>(注31)</sup>。この文書に対しては、3カ月の諮問期間に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窺わせた。

政庁の諮問文書は、各界の反発を避けるよう注意深く設計されていた。従来の中央積立型の年金基金制度や1992年の「全港退休保障制度」に関しては、政庁が基金に対し何ら責任を負わない点が民主派議員の攻撃的になっていた。そこで政庁は次のような説明を行った。まず100億香港ドルの出資を行うことを公約した。そして現行の高齢者手当の支給を停止する代わりに、その分の予算を基金に算入する(1994年の場合は36億香港ドル)とした。さらに19万人の公務員の雇用者として、政庁は彼らの給与の1.5%を積み立てるの必要があり、1994年に導入された場合は12億香港ドルを拠出することになると推計された。政庁は雇用者への免税措置を行うため、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%を政庁が負担することになる、というのである。この諮問案は、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。

ところが政庁の予想に反して諮問案は、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)諮問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。これは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である。(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、年金の受給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である。(4)政庁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。しかも運営費の負担が大きすぎる<sup>(注32)</sup>。また、この機構が税務署のように支払い額の適性度についての調査権を持つのかどうか不明である<sup>(注33)</sup>。

以上の理由を挙げて、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、政庁が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1に医療サービス、第2に住宅、第3に現金であるから、医療政策や住宅政策において老人への配慮を強化すれば、制度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<sup>(注34)</sup>。

一方、労働界は一応の歓迎の意は表明したものの、財界と同様に、政庁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。香港労働組合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「政庁は出資金を100億から300億香港ドルに増加すべきである。さもないと景気の変動に

左右されて、加入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(注35)。

さらに労働界からは、老齢年金の支給額に関しては、諮問案のようなインフレ率との連動ではなく、賃金の中間値を基準にすべきであるという意見が出された。1993年12月15日に政庁が取り下げた「全港退休保障制度」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給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、「老齢年金が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%になり、現時点で即時受給できる年金の3割にすぎない。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(注36)。確かに即時受給となる年金は月額2300香港ドルであるから、平均賃金の1万香港ドルよりはるかに低く、退職後の生活レベルの維持を考えれば、別の収入源を確保する必要が出てくる。また免税措置を雇用者の積立金だけでなく、被雇用者の積立金にまで範囲を広げよという要求も労働界には根強かった。何よりも問題だったのは、老齢年金よりも中央積立基金制度の再検討を望む声が依然として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持つのは、中国政府のほうであった。老齢年金計画は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1997年以降になる。すなわち実施に当たるのは返還後の香港行政特別区政府ということになり、中国の意向を無視して決定することは不可能であった。

ところが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制度改革案と第2空港建設をめぐる予算の改訂であった。中国にとっては年金制度の提起も、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なように、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區において中国が安定的な政府運営を行うためには、中国に対立姿勢を示す民主派よりも、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(注37)。

ただし中国は第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。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、行政特區政府は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得ない。むしろ年金の積立てを始めるのは早い方がよい。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方が合理的である。

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。労働界は政庁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。実際に左派労組の上部団体である香港労働組合連合会は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数が増大するときに、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。また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い拠出率を設定している。以上の理由から、中国は表立った反対を抑制したのである。

留意すべきは、返還が近づくにつれて、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、中国を含めた関係者が認識していた。そこで香港政庁は限られた時間で、すなわち返還以前に老齢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、支出項目をできる限り削除し、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<sup>(注38)</sup>。

また政庁は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、老齢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回老齢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老齢年金支出の増加にともなう代償を周知徹底させること」<sup>(注39)</sup>を義務づけたのである。

しかしこうしたすべての関係者を満足させようとする政庁の方針が、逆に労働者の退職後の社会保障と高齢者福祉の2つの目標を混同しているという非難につながった。また拠出率を低く抑制するために、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、現行の高齢者手当を、2100香港ドルまで引き上げることを提唱した。また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。

1995年1月27日、香港政庁は諮問結果の発表を行い、老齢年金制度案が全社会的な合意を得られなかったことを理由に、老齢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<sup>(注40)</sup>。また行政評議会では、「財界、学界、中国の3者が反対している以上、政庁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、立法評議会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」と批判し、「中央積立基金制度

と老齢年金の2本建てが望ましい」と主張した(注41)。

これに対し教育・人的資源科は、主任代理のジャクリーヌ・ウィリス(Jacqueline Willis)の発言に見られるように、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%を積み立てる強制年金制の導入を検討する、と答弁した(注42)。具体的には一度取り下げた1992年の草案に修正を加えて、再び年金制度への加入を義務づける方針を打ち出したのである。1995年4月、政府は「強制年金法案」(Mandatory Provident Fund Scheme)の諮問用文書を提出、民主党はこれに反対して老齢年金制度案の復活と高齢者手当の引き上げを要求するが、パッテン総督はこれを拒否し、7月27日ついに31票対22票で政庁原案が立法評議会を通過した。

その後も年金関連の議案は、僅差ながら可決されていった。1995年11月には、年金関連の予算措置が30票対26票の4票差で可決され、年金管理事務局と年金審議会の設置に関する予算措置も翌年の2月と4月に成立した。

いままで政庁案に修正を要求してきた議会在最終的に政庁案を支持したのは、これまでにない時間的制約という要因が作用していた。今回の政庁案が流産すれば、返還までの間に有効な年金制度を確立できないことは明らかであった。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る。これが、今期の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。

また従来は年金構想に反対してきた財界が、条件つきで賛成の立場に回ったことも政庁案の可決を可能にした。財界は老齢年金制度の導入

に反対した折、1992年の強制年金案の方がましである、という意見に傾いていた。とくに不動産業界と並んで大企業の多い金融業界にとっては、年金の積立て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。実際に保険機関をはじめとする金融業界は、政庁案の可決に歓迎の意を表明した。

最も難色を示したのは、中小企業の事業主であった。かれらは保険料の事業所負担分と、それともなつて義務づけられる会計報告の事務量を考慮すれば、既存の保険加入者の多い大企業とは異なつて、新たな人件費の上昇が起きると懸念していた。政庁は、こうした中小企業の事業主の意見をも代弁する自由党に歩み寄り、(1)今後、保険料の引き上げを行わないこと、(2)もし議会在引き上げを要求・可決する可能性が高まった場合は、政庁が提案を取り下げること、(3)解雇手当や長期雇用手当は保険料で相殺できること、を盛り込んだ。また政庁は民主派の主張する「年金に政庁の最終保障を与えること」については、「最終的には納税者に負担を転嫁するだけのもの」として却下した。こうして諮問と取り下げの繰り返しを経て、ようやく全香港を対象とした強制力を持つ年金条例が成立したのである。

#### 4. 年金制度導入の社会的背景

なぜ1980年代末から香港政庁は、それまでの消極的な姿勢から一転して年金法案を推進したのであろうか。その要因を明らかにするには、1980年代後半の社会構造の変化を考察する必要がある。これによって、1970年代の漸進的な社会改良の効力が減少したからである。

##### (1) 生産地の中国移転

1980年代は香港にとって、政治と経済の両面で大規模な構造変動に直面した時代であった。GDPの産業別構成を見ると、1980年には24%だった製造業のシェアは94年には9%へと大きく後退し、代わってサービス産業が75%から83%へと躍進した<sup>(注43)</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、94年には42万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>(注44)</sup>の就業人口は56万人から140万人へと増大した。

以上の産業構造の変動の要因は、主として製造業の中国大陸への生産地移転にある。1970年代末、中国が対外開放政策を採択し、外資導入に踏み切ると、空間コストと人件費の上昇に悩む香港の中小製造業は、低廉な労働力と土地を求めていっせいに中国大陸へと進出した。この結果1996年までに、中国大陸において約400万人の雇用が香港投資の関連で発生したといわれる<sup>(注45)</sup>。

こうした変化は、香港の労働者にとっては、

就業機会の流出を意味した。1992年に香港政庁が行ったサンプル調査<sup>(注46)</sup>の推計によれば、過去1年以内に失業あるいは転職した経験のある労働者3万1200人のうち、自発的に離職した者(5800人)を除いた2万5500人の35%に相当する8900人が、中国その他への操業地移転が原因で失業あるいは転職を余儀なくされた、と答えている(表1)。

もっとも香港全体としては、中国の改革加速化の影響を受けたため、1980年代には経済は活況を呈していた。1980年から85年のGDPの年平均成長率は実質で5.6%、85~90年は7.8%にまで達した<sup>(注47)</sup>。これを反映して1980年代後半の失業率は2%前後に留まり、ほぼ完全就業状態が続いた。製造業の海外移転による雇用機会の減少は、サービス産業における雇用増大で解消したかに見えた。

しかし労働者の配置転換は、産業や職種、学歴、年齢で異なっている。最も大きな影響を受けたのは、製造業に従事する中高年労働者であった。産業別に見ると、前出の1992年のサン

表1 離職者の推計値 (1992年第2四半期)

(単位: 1,000人)

離職の原因	自発的(18.4%)		非自発的(81.6%)		合計(100.0%)	
	人数	%	人数	%	人数	%
企業閉鎖	1.2	20.0	10.8	42.4	11.9	38.3
中国その他への移転	0.9	15.0	8.9	35.0	9.8	31.3
仕事の減少	3.6	62.5	1.3	5.1	4.9	15.7
職種の廃止	0.1	2.5	4.5	17.5	4.6	14.7
合計	5.8	100.0	25.5	100.0	31.2	100.0

(出所) Social Analysis and Research Section, Census and Statistics Department, *Social Data Collected by the General Household Survey, Special Topics Report NO. X* (Hong Kong: Government Printer, 1992), p. 22.

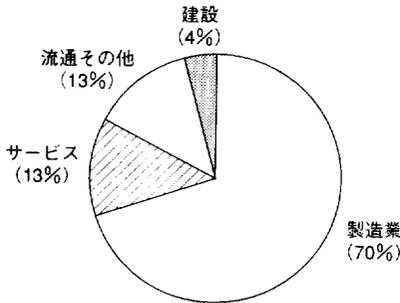
(注) (1) 過去1年間に1回以上の離職経験がある者が対象。

(2) 表示した%値は、人数項目から算出できる%値と若干のずれがあるが、これは人数を10人単位で四捨五入して100人単位に換算したためである。原資料の%値は、ここに表示したとおり。

ル調査でも、退職者の70%が製造業部門で発生しており(図1)、その理由の44%が中国をはじめとする域外への移転なのである(表2)。また同時期に失職した労働者を職種で分類すると、最も多いのが機械工・組立工で、3万1200人のうち1万1400人(36.4%)がこれに相当した。逆に最も少ないのが管理職・専門職で、失職者は2400人(7.8%)にすぎない(注48)。

同様の傾向は、同じ時期の再就職までの期間にも表れている。管理職・専門職の70%が失職

図1 退職者の業種別比率(1992年第2四半期)



(出所) 表1と同じ(p. 24)

(注) 「流通その他」には、卸売、小売、レストラン、ホテルが含まれる。

したのち3カ月未満で再就職に成功しているのに対し、単純労働者の44%は再就職まで3カ月以上の期間を要した。しかもそのうちの4分の1余りが1年以上、再就職できずにいる(注49)。学歴については、失職者のなかで最も多い58.5%が中等教育を最終学歴としている。次に多いのが初等教育の30%であり、職業訓練を含む高等教育を受けた者は3.2%、最終学歴が大学の者はわずか2.3%であった(注50)。就業人口に対する大卒の絶対数が少ないことを考慮する必要はあるが、失職者の大半が中等教育以下の最終学歴の者であることに変わりはない。

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府の条例を無視して、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(注51)。香港政府は1994年3月に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(注52)。

表2 業種別の離職要因(1992年第2四半期)

(単位: 1,000人)

業種	企業閉鎖		中国その他への移転		仕事の減少		職種の廃止		合計	
	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%
製造業	6.2	28.5	9.5	43.7	3.9	17.9	2.2	9.9	21.7	100.0
サービス	2.2	51.8	0.1	3.4	0.3	6.9	1.6	37.9	4.2	100.0
流通その他	3.3	82.1	0.1	3.6	0	0	0.6	14.3	4.0	100.0
建設	0.3	22.2	0	0	0.7	55.6	0.3	22.2	1.3	100.0
合計	11.9	38.3	9.8	31.3	4.9	15.7	4.6	14.7	31.2	100.0

(出所) 表1と同じ(p. 25)。

(注) (1) 「流通その他」には、卸売、小売、レストラン、ホテルが含まれる。

(2) 表示した%値は、人数項目から算出できる%値と若干のずれがあるが、これは人数を10人単位で四捨五入して100人単位に換算したためである。原資料の%値は、ここに表示したとおり。

## (2) 海外労働力の輸入

さらに1980年代末からは、海外からの労働力輸入という新たな問題が浮上した。1980年代前半の半熟練工の不足に危機感を抱いた財界は、政庁に対して、労働力輸入の要求を繰り返した(注53)。これに対し政庁は1989年に、「労働輸入計画」(Import Labour Scheme)を発表し、2年契約ベースで海外からの熟練工の導入に踏み切った。この計画に基づいて、1989年と翌90年に、合計1万5418名の海外労働力が香港の就業許可を獲得した。1992年には、これらの計画は「一般労働輸入計画」(General Import Labour Scheme)に改編され、輸入労働力の上限も2万5000人にまで引き上げられた。また政庁はこれとは別途に、第2空港関連のインフラ建設のための労働力輸入枠を1994年11月にそれまでの2000人から2万7000人に引き上げたのである(注54)。

この結果、製造業部門における労働力不足は1980年代後半には解消していた。こうした状況を反映して、1990年代には製造業の生産職については、実質賃金の伸び率が頭打ちになった。製造業部門の実質賃金は、1974年から80年の間に日当ベースで34%、各種手当を含めると40%上昇していた。ところが1990年代に入ると、92年9月を100とする実質賃金指数は、製造業の生産職に関しては93年3月が101.6、93年9月101.1、94年3月102.2と微増したのち、94年9月には99.0、95年3月には97.6と漸減した(注55)。不平等を計測する代表的な指数であるジニ係数も、政庁の人口センサスによれば1976年には0.43であったものが86年には0.45に拡大し(注56)、92年には0.48にまで上昇した(注57)。

さらに海外労働力の輸入は、サービス産業の

雇用状況にも影響を与えた。1994年の失業者調査によれば、5万6400人の失業者のうち、前職が卸売、小売、レストランの者が2万1000人(37.3%)で、製造業の1万5400人(27.2%)を上回った(注58)。ただし不完全就業については、製造業と建設業がそれぞれ32.4%と47.0%の高い数値を示している(注59)。

また1989年には高齢者の転職難を反映して、中国バスの運転手1700名が退職金の増額と給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して、退職金は3倍に増額され、労働者側は11月30日夜にスト中止を発表した。さらに1993年はキャセイ・パシフィック航空のстюワーデス3000人が17日間のストを決行したため、労使紛争を原因とする労働損失日数が1万6204日に急増した(92年は3296.5日)(注60)。1994年には労働損失日数は355日に激減し、労使関係は安定化する。しかしこれらのストライキは、上記の労働者の階層分化とともに、政庁に労働政策と社会福祉の再考を迫ることとなった(注61)。

## (3) 高齢化の進展

1994年の政庁の高齢者報告書(注62)によれば、香港住民の平均寿命は男性75.1歳、女性80.6歳に達しており、日本と比べても遜色がない(注63)。またこの報告書では、60歳以上の人口が総人口に占める比率は、1996年時点で14.6%、2001年には15.4%、そして2011年には18.1%に達すると予測されている(注64)。これに対して出生面では顕著な少子化が進行しており、1994年時点の

合計特殊出生率は1.2にまで低下している<sup>(注65)</sup>。

さらに上記の報告書によれば、70歳以上の高齢者の老後の生活について、20万人を対象に調査結果を得たところ、主たる収入源が同居家族という回答者が全体の73.6%を占めている。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分かる。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<sup>(注66)</sup>。しかも同じ報告書では、67万人の60歳以上の高齢者を対象とする調査で、33%が一人暮らしか、あるいは配偶者と2人だけで居住していることが分かった<sup>(注67)</sup>。

従来、高齢者には大陸へ帰還するという選択肢があった。とくに移民の第1世代にとって、大陸は最後の拠り所である。大陸の農村部は生活費が安く、直接顔見知りの親族がいるので、香港での貯蓄と子女からの送金で余生を送ることができる。また中国大陸の親族も香港からの経済的援助を期待している。そこで同郷会は大陸に養老院や病院を寄付して、そこに高齢者を送り込んでいる。前出の順徳聯誼総会も毎年30人余りの高齢者を中国大陸の養護施設に紹介していた<sup>(注68)</sup>。

しかし、この方法が将来は有効性を失うことも明らかである。第1世代とは異なり、香港生まれ香港育ちの第2世代の場合は、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親密な関係は後退している。また中国大陸では経済改革の結果として生活レベルが上昇しており、物価の格差は将来は縮小すると思われる。とくに香港住民の親族が集中する広東省の珠江デルタは、1980年代に急速な

経済成長を遂げた地域である。しかも中国自身が一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。長期的には香港の高齢者の生活を中国大陸に依存することは困難となるだろう。

#### (4) 民主化による圧力団体の台頭

以上の要因から低学歴の中老年労働者には、自分たちの退職後の生活設計が憂慮すべき課題として意識されるようになった。それが1980年代末から政治の課題として取り上げられたのは、85年の立法評議会における選挙制度の導入が影響している。

まず選挙の実施によって、年金制度の導入を主張してきた労働組合やボランティア団体の発言力が高まった。1991年の時点では立法評議会における職能別団体選挙の枠で、労働組合は2議席を確保し、ボランティア団体にも1議席が与えられた。さらに1995年9月の直接選挙でボランティア団体や中道労組を支持層に持つ民主党<sup>(注69)</sup>が19議席を獲得し、第1党となった。また左派労組の香港労働組合連合会も、親中派の民主建港連盟を通じて立法評議会での影響力を拡大した。これに対して財界に支持基盤を持つ自由党は、1995年9月の選挙において直接選挙枠では1議席しか当選者を出すことができず、職能別団体選挙の8議席を合わせてようやく9議席を確保したにすぎない<sup>(注70)</sup>。

さらに直接選挙の実施は、選挙民の生活に直接関わる問題の提起を促進した。1995年の選挙で頻出した公約には、福祉手当の引き上げや健康保険の設置、海外労働力の輸入制限といった、生活に密着したものが多い。年金制度の導入の圧力は、こうした政治環境の変化からも増大していたのである。

(注1) 最初に提起されたのは、1992年の「全港退休保障制度」である。

(注2) 中国語では「強制的公積金計画条例」。

(注3) Gertrude Williams, *Report on the Feasibility of a Survey into Social Welfare Provision and Allied Topics in Hong Kong* (Hong Kong: Government Printer, 1995).

(注4) *Ibid.*, pp. 21-22.

(注5) *A Report by the Inter-Departmental Working Party to Consider Certain Aspects of Social Security* (Hong Kong: Government Printer, April 1997), pp. 167-170.

(注6) 具体的には前節の公的扶助計画“Public Assistance Scheme”(1971年4月発表)に関する記述を参照。

(注7) 当時の呼称は“Colonial Secretary”。現在の“Chief Secretary”に相当。

(注8) Nelson W. S. Chow, *The Feasibility of Contributory Social Security Scheme in Hong Kong: A Study of Employers' and Employees' Opinion* (Hong Kong: Social Research Centre, Chinese University of Hong Kong, October 1979), p. 7.

(注9) Social Welfare Department, *Social Welfare: The Way Ahead*, (Hong Kong: Government Printer, 1973), p. 21.

(注10) Hong Kong Government, *Help for These Least Able to Help Themselves: A Programme for Social Security Development* (Hong Kong: Government Printer, 1977). 筆者が使用したのは中国語版の香港政府「為最不能自助者提供援助……社会保障発展計画緑皮書……」香港 香港政府印務局 1977年11月。

(注11) 香港政府「為最不能自助者……」35~36ページ。

(注12) Hong Kong Government, *Social Welfare into the 1980's* (Hong Kong: Government Printer, 1979).

(注13) Chow, *The Feasibility of . . .*, p. 8.

(注14) 香港キリスト教工業委員会は労働組合ではないが、1970年代から労働者の権利や労働関連法案の要求運動を展開してきた団体。

(注15) Chow, *The Feasibility of . . .*, p. 37 (原典は, Hong Kong Christian Industrial Committee, *Social Security Report*, mimeographed (Hong Kong,

May 1977).

(注16) 関注香港社会保障委員会『推行社会保険緑皮書』香港 1983年11月 8~9 ページ。

(注17) Mark Kin Yin Li, “Interest Groups and the Debate on the Establishment of a Central Provident Fund in Hong Kong” (M. Phil. thesis, University of Hong Kong, 30 June 1988), p. 34.

(注18) *Ibid.*

(注19) *Ibid.*, p. 2.

(注20) 財界は1970年代から、同様の趣旨で年金案には反対を表明している。たとえば1977年の『社会保障発展計画緑皮書』に対し、香港工業総会は、97年の返還問題の趨勢によっては年金が支給される保証はないとして、長期に及ぶ年金基金の設置に反対を唱えた。Chow, *The Feasibility of . . .*, p. 22.

(注21) Li, “Interest Groups . . .,” p. 1. また香港工業総会は、同様の趣旨の意見書を公表している。香港工業総会『香港工業総会就強制的公積金事之政策與立場書』香港 [1987年] 10ページ。

(注22) 梁寶林ほか編『社会保障與香港工人』香港新青年(印務)合作社 1986年。

(注23) 退職金制度に加入している労働者は1991年当時で70万人にすぎない。労働人口総数は約270万人。伍錫康「強制退職年金制度の法制化が前進」(『海外労働時報』第185号 1992年3月) 26ページ。

(注24) SCMP, 1 November 1991.

(注25) 職業退休計画註冊処『職業退休計画条例簡介』香港 香港政府印務局 1993年9月。

(注26) 雇用者は登録までに2年間の猶予期間が認められていた。また支払いまでに5年間の猶予を与えられた。SCMP, 17 December 1992.

(注27) 1994年10月23日, 退職年金制度登録所 (Registrar of Occupational Retirement Scheme) の発表によれば, 2万社に上る私企業のうち, 登録を申請したのは900社にすぎなかった。Hong Kong Standard, 24 October 1994.

(注28) SCMP, 4 February 1993.

(注29) 伍「強制退職年金制度の……」26~27ページ。

(注30) *Official Record of Proceedings, Hong Kong Legislative Council, 15 December 1993* (Hong Kong: Government Printer, 1993), pp. 1497-1504.

(注31) Education and Manpower Branch, Government Secretariat, *Taking the Worry out of*

*Growing Old: A Consultation Paper on the Government's Proposal for an Old Age Pension Scheme* (Hong Kong: Government Printer, July 1994).

(注32) 政庁諮問案は政庁から独立した「老齡年金計画管理局」を設けて、年金の積立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7.5億香港ドルである。これらの行政費用は老齡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。丁集姿「港府公佈老年退休金計劃諮詢文件」(『経済導報』総2378期 1994年7月18日) 22ページ。

(注33) 章浩然「老人退休談神話」(上)(『経済導報』総2390期 1994年10月10日) 13ページ/同「老人退休談神話」(下)(『経済導報』総2391期 1994年10月17日) 27ページ。

(注34) 章「老人退休……」(下) 27ページ。

(注35) 陳婉嫻「老年退休金計劃仍有很多商榷之處」(『経済導報』総2380期 1994年8月1日) 3ページ。

(注36) 同上。

(注37) たとえば前述の財界と労働界の批判は、大陸系の雑誌『経済導報』に掲載された。これに対して中立派の『信報財経済月刊』は、政庁原案以上の代案はないとして、これを支持する論陣を張った。たとえば、劉進圖「老人退休計劃析評」(『信報財経済月刊』総209期 1994年8月) 3~11ページ。

(注38) Education and Manpower Branch, Government Secretariat, *Taking the Worry out of...*

(注39) 劉「老人退休計劃……」 8~9ページ。

(注40) Education and Manpower Branch, Government Secretariat, *Assessment of Public Opinion on the Consultation Paper "An Old Age Pension Scheme for Hong Kong"* (Hong Kong: Government Printer, January 1995).

(注41) SCMP, 28 January 1995.

(注42) *Ibid.*

(注43) 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: Government Printer, August 1994), pp. 40-41に、93~94年の数値は、インターネット香港政府ホームページの96年年鑑付表(<http://www.info.gov.hk/isd/hk96/ehhtml/app/Eapp-06.html>)に基づく。

(注44) 具体的には流通業(卸売、小売、貿易、飲食、ホテル部門)に狭義のサービス業(金融、保険、不動産、ビジネス・サービス)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、これら業種を選択。

(注45) 財務長官ドナルド・チャンのスピーチ, "Speech by the Financial Secretary, Mr Donald Tsang, to the Hong Kong-New Zealand Business Association, Auckland," Friday, August 30, 1996 (インターネット香港政府情報サービス [<http://www.info.gov.hk/isd/speech/830fs.html>])に基づく。

(注46) 1992年第2四半期に実施された家計調査(General Household Survey)の失職調査。1万1175戸を対象としたもので、有効回答は1万1140世帯、有効回答率は94.6%であった。Social Analysis and Research Section, Census and Statistics Department, *Social Data Collected by the General Household Survey, Special Topics Report No. X* (Hong Kong: Government Printer, 1992), p. 22.

(注47) Census and Statistics Department, *Hong Kong Social and Economic Trends 1980-1990* (Hong Kong: Government Printer, 1991), pp. 21-22.

(注48) *Ibid.*, p. 26, Table B5.

(注49) Social Analysis and Research Section, Census and Statistics Department, *Social Data...*, p. 29.

(注50) *Ibid.*, p. 24.

(注51) もともと香港企業家のなかには、倒産や工場閉鎖にあたっては未払い賃金を支払わないままで香港を離れるというケースが珍しくなかった。これに対して法律は、賃金支払いを避けるために香港を離れようとする雇用者に対しては、被雇用者が地区の司法部門に逮捕令状を申請できる、と定めている。しかし1982年10月に組織された政庁の労働調査チームの調べでは、大半の企業は倒産時の賃金支払のために何らの措置もとっていなかった。そこで1985年4月から「支払不能時の賃金保護条例」(Protection of Wages on Insolvency Ordinance)を施行し、支払い不能時の被雇用者の賃金を保護するために基金を設けて、すべての雇用者に年間100香港ドルの基金への支払いを義務づけた。これにより支払い不能に陥った企業の従業員は、申請時から遡って4カ月分の賃金に相当する額を基金から受け取ることができる。ただし1人当たり最高8000香港ドルと定められている。England, *Industrial Relations...*, p. 170/古橋『海

外職業訓練……』86～87ページ。

(注52) SCMP, 26 March 1994.

(注53) この他にもさまざまな外国人労働力の輸入が促進された。頭脳流出による中間管理職や専門技術者の不足を補うために、同種の人材が海外から香港に流入した。1993年には35カ国から1万7200人の専門家が香港での就業を許可された。また1973年から「家事労働者」として就業可能になった人口は、93年には12万600人にも及んでいた。そのうち87%がフィリピン人で占められている。Ng, "Labour and Employment," pp. 201-202.

(注54) Ibid.

(注55) Census and Statistics Department, *Hong Kong Monthly Digest of Statistics*, January 1995, p. 18 / *Ibid.*, November 1995, p. 17.

(注56) 莫泰基『香港貧窮與社会保障』香港 中華書局 1993年 17ページ。

(注57) Ng, "Labour and Employment," p. 222.

(注58) Census and Statistics Department, *Hong Kong Monthly Digest of Statistics*, January 1995, p. 155.

(注59) *Ibid.*, p. 158.

(注60) *Ibid.*, p. 21.

(注61) 伍錫康 (Ng Sek-hong) は1995年の強制年金基金法案は、労働力輸入計画の導入に対する補償として政府が位置づけていたとの見解を示している。Ng, "Labour and Employment," pp. 209-210.

(注62) Hong Kong Government, *Report of the Working Group on Care for the Elderly* (Hong Kong: Government Printer, August 1994). 中国語版は香港政府『老人服務工作小組報告書』香港 香港政府印務局 1994年8月。

(注63) Hong Kong Government, *Report of the Working Group . . .*, p. 1.

(注64) *Ibid.*, p. 12.

(注65) Census and Statistics Department, *Hong Kong Monthly Digest of Statistics*, November 1995, p. 2.

(注66) Hong Kong Government, *Report of the Working Group . . .*, p. 41.

(注67) *Ibid.*, p. 24.

(注68) 香港と中国の経済交流が広がるにつれて、かつての同郷会のような香港域内における相互扶助よりも、会員間の親睦と中国大陸との交流が活動の中心になった。

養老院への紹介以外の局面でも、同郷会は中国大陸との交流を促進する機能を果たしている。1980年代に入ると、中国大陸の対外開放によって、香港企業の対中投資や中国ビジネスが盛んになった。これにつれて同郷会は中国ビジネスの仲介者としての機能を担うようになった。ただし同郷会が関与するのは、郷鎮企業レベルの零細売買の紹介が多い。大がかりなプロジェクトであれば、香港政庁の貿易署所轄の貿易発展局 (TDC) や中国中央政府の省庁が商談会を主催する。これに対して地方の郷鎮レベルの商談会や香港の中小企業の進出ならば、同郷会が情報提供してビザの取得など旅行社サービスまで行うケースがある。

(注69) 1990年には第3のナショナル・センターとして香港労組同盟 (CTU) が成立し、中道路線を標榜して民主派の支持を集めた。

(注70) 『文匯報』1995年9月19日。

## おわりに

1960年代前半までの華人社会では地縁・血縁組織、および宗教団体が住民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) を標榜して不介入主義を貫徹させていた。しかし1970年代に入ると、こうした伝統的な組織では激変する香港社会に対応できなくなり、近代的な社会福祉の主たる担い手として、香港政庁が期待を集めるようになった。また1980年代末からは、全労働者を対象とする年金構想が、政庁の課題として取り上げられた。このように労働者の退職後の生活に関して、政庁の果たす役割は増大する傾向にあるといえる。

もっとも1995年に議会の承認を受けた強制年金条例は、厳密には公的年金の導入ではない。それはあくまで被雇用者に適正な民間保険への加入を義務づけるものであり、「レッセ・フェール」「小さな政府」の原則は依然として根強

いという点を忘れるわけにはいかない。

しかし高齢化と労働者の階層分化から派生する社会的不満は、簡単に解消できる問題ではない。上記の強制年金制度は、今後の労働者の積立に関するものであるから、現在すでに退職した高齢者の生活救済にはつながらない。また政府保証のない私的年金であるため、長期的な安定性や低所得者への給付水準についても懸念が残る。

1996年2月に実施された香港世論調査<sup>(注1)</sup>によれば、「身の回りですみやかに解決されるべき問題は何か」という問いかけに対し、「失業」(22.5%)、「住宅」(9.7%)、「福祉」(6.6%)という回答が1位から3位を占め、全体のほぼ4割に相当するという結果が出た。これに対して政治問題への関心では、返還後の重要政治課題である「臨時立法会議」と「香港特別行政区予備委員会」とを回答した者はそれぞれ1.5%と

0.9%にすぎず、政治問題全体でもわずか5.6%であった。

こうした状況を考慮すると、返還後に現在の立法評議会が解散になり、民主党の影響力が凋落したとしても、労働者の退職後の生活保障については、早晩に香港行政特別区政府への新たな要求が高まるであろう。

(注1) 谷垣真理子が香港大学社会科学センターの協力を得て実施した電話聞き取り調査。有効サンプル数は534件。谷垣真理子「返還をめぐる香港の域内政治」(日本国際政治学会編『国際政治』112「改革・開放以後の中国」1996年5月)116ページ 表6。

(神奈川大学外国語学部講師)

〔付記〕 谷垣真理子「香港政治における民意」は次号に掲載いたします。掲載順に変更がありましたので、お詫びいたします。