

香港・最低賃金法の政治経済的背景

神山 友宏

はじめに —問題意識と概要—	2
1. 景気低迷と低所得者層の拡大	3
2. 最低賃金法の議論	8
(1) 草の根からの議論	8
(2) 2003年の大規模デモの影響	9
(3) DABの政策変化	11
(4) 香港政府・施政報告における変化	12
(5) 経済情勢の回復	14
(6) 財政的制約の影響	15
おわりに —結論と議論—	16
参考文献	18

はじめに —問題意識と概要—

香港で、全業界の労働者に対する最低賃金法が導入されようとしている¹⁾。最低賃金率は2010年5月末現在まだ決定されていないが、その率は最初の決定後も、経済情勢などに応じて調整されることになっている²⁾。このことは、労働者団体を支持基盤とする政治勢力にとっては、経営者側を攻める際の具体的な争点として多に利用価値があるだろう。一方で、経営者団体などの親ビジネスの政治勢力からすれば、一旦、最低賃金が制度化されてしまうと、賃金率改定のたびに労働者側から賃金上昇の圧力がかかり続けることになるかもしれない。経営者側にとって何ら得なことはなく、最低賃金法の制定に経営者側は最後まで反対し続けた。

香港は、歴史的に経営者側あるいは資本の論理を重視した政策が選好され、自由主義経済の代表のように言われてきた。その香港で何ゆえにこの時期に最低賃金法が制定されることになったのか、というのが本稿の問題意識である。このことを制定までの政治経済的プロセスを追うことで明らかにする。

本稿の構成と概要は以下のようになっている。最初に、アジア危機に続く景気低迷期に低所得者層が拡大し、景気回復後もその増加傾向に歯止めがかからなかったことを示す。低所得者の増大にあわせて草の根から最低賃金の議論は始まるが、実際に香港政府が動き出すのは、そうした議論を受けてというよりも、中央政府から社会問題を重視するよう「指示」があったことがきっかけだったことを示す。加えて経済が回復軌道に乗ったにもかかわらず低所得者層の問題が改善しなかったことで、香港政府は何らかの対策を打たざるを得なかった。低所得者対策のひとつとして最低賃金が選ばれたのは、均衡財政が高い優先度をもつ香港では政府の財政負担のない政策が好まれたからであることを示す。

1) 外国人住み込み家政婦、学生インターンは現在のところ適用除外対象である（パート等は含む）。なお、外国人住み込み家政婦には、外国人労働者への就業ビザの条件の一部として、すでに最低賃金 (minimum allowable wage for foreign workers) が設けられており、毎年調整される。

2) 最初の最低賃金率は2010年7月に決定される予定である。

1. 景気低迷と低所得者層の拡大

1997年10月のアジア通貨危機後、香港経済は数年間の景気低迷期を迎えた。1997年後半から2003年後半の間は、それ以前と比べて景気変動が大きく、平均的に低い経済成長率で推移した。実質GDP成長率を平均してみると、1990年代前半（90～95年）は5.46%で、1998年から2003年は1.65%とかなり低くなっている³⁾。この間、断続的に景気回復するものの先行きの不安から雇用情勢は大きな回復を見せず、1997年（7-9月）の2.1%から2003年（4-6月）には8.5%にまで悪化した。中でも大きく打撃を受けたのは、供給過剰気味であった未熟練サービス労働市場に属する低賃金労働者であった⁴⁾。香港の労働市場は、1990年代に入る頃までに、高所得者層である熟練サービス労働市場と、低所得者層である未熟練サービス労働市場とに二分化されていた⁵⁾。産業構造の急速な転換により、製造業がその中心を占めていた中所得者層がその規模を急速に縮小したためである。熟練サービス労働市場では、急速なサービス経済化によって拡大する労働需要に対して労働供給が追いつかず賃金上昇率が高かった。一方で未熟練サービス労働市場では、製造業から退出した労働者が新規参入したことで労働供給が急増し、賃金上昇率は低く抑えられた。この供給過剰気味であった未熟練労働者層は、雇用の調整弁として賃金・雇用カットの対象となった⁶⁾。

景気低迷期に低所得者が増加するのは一般的だが、注目すべきは、景気回復後も低所得者層の増加傾向に歯止めがかからなかったことである。SARSが収束した2003年後半から香港経済は回復基調に入り、それに伴って失業率は減少し始めたが、

3) ちなみに80年代（80-89年）の実質GDP平均成長率は7.4%であった。

4) 2000年における失業者の前職をみると、「卸・小売・貿易流通・飲食・ホテル業」の失業者数が最も多く、全体の失業者の約4割を占めている。また職種別にみると、未熟練サービス労働の代表ともいえる「サービス労働者・販売員」が最も多くなっている〔Census and Statistics Department (2001)〕。

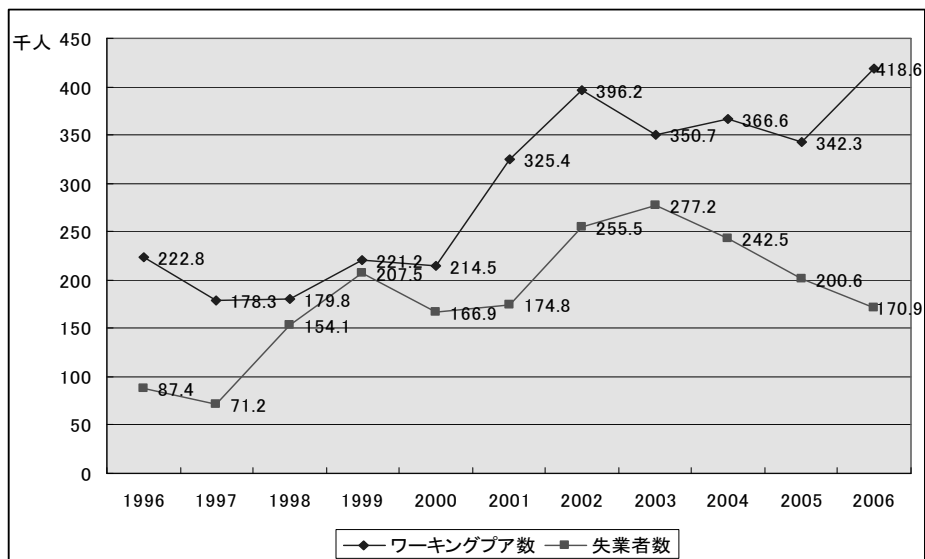
5) Hung (2007) 参照。

6) 一方で、成長産業であった金融・ビジネスサービス関連業では、雇用への影響は比較的小さく、失業率は比較的低くおさえられた。たとえば失業者のうちで前職が「金融・保険・不動産・ビジネスサービス」だった労働者は、失業者全体の7.4%（2000年）に過ぎない。同産業就業者は全就業者の13.9%〔Census and Statistics Department (2001)〕。

低所得者層は縮小する傾向を見せず、その絶対数はアジア危機前よりも大幅に増加した。以下ではより具体的に、アジア危機前の1996年から「賃金保障運動」(後述)が開始された2006年までの10年間における低所得者層の広がりを確認していく。ポイントは、1) 低所得者層が拡大したこと、2) 高所得者層の実質所得が増加する一方で、低所得者層の実質所得は減少したことである。

図1は、ワーキングプア数と失業者数を同じグラフにプロットしたものである。ここでワーキングプアとは、所得が全体の中位所得の半分未満の水準の就業者のことを指す⁷⁾。2003年以降、失業率は減少しているが、ワーキングプアは目立って減少していないことが分かる。結果的に、景気回復後3年たった2006年のワーキングプアは、アジア危機前の1997年よりも20万人弱も増加(87.9%増)している。

図1 ワーキングプア数と失業者数



出所) 樂施會 (2007)

もう少し細かく低所得者層の拡大のようすを確認する。表1は、本業からの実質所得を示したもので、就業人口中どれだけの割合の人が、それぞれの範囲の所得を

7) 香港では公式の貧困水準が定められていない。ここでは、多くの研究や議論で採用されている基準(中位所得の半分未満を貧困とする基準)を使用した。

得ているかを示したものである。全体的な傾向としては、低所得者層の割合が変わらないか増加した一方で、中所得者層の割合は減少し、高所得者層の割合が増加していることが分かる。詳しく見ると、月収 4,000 香港ドル未満の人は、11.8%から 11.7%とほとんど変化がないが、2,000 香港ドルから 3,999 香港ドルの層は、9.2%から 9.7%に拡大している。一方で、中所得者層は 75.1%から 66.4%に減少し、高所得層に属する 20,000 香港ドル以上の層は、13.1%から 20.9%に拡大している。

表 1 本業からの実質月額所得（2006 年基準、失業者は含まず、%）

	1996		2001		2006	
>1,000	1.1		1		0.8	
1000-1999	1.5	11.8	1.5	12.2	1.2	11.7
2,000-3,999	9.2		9.7		9.7	
4,000-5,999	12.5		9.7		9.8	
6,000-7,999	17.5		13.5		12.8	
8,000-9,999	17.5	75.1	15.6	69.8	12.5	66.4
10,000-14,999	18.4		19.5		20.7	
15,000-19,999	9.2		11.5		10.6	
20,000-24,999	3.7		4.8		6.7	
25,000-39,999	5.2	13.1	7.6	18	7.9	20.9
≥40,000	4.2		5.6		6.3	
合計	100		100		100	

出所) Census and Statistics Department (2007)

表 2 10 分位の実質月額所得の中央値とその変化率 (2006 年基準)

	1996	2001	2006	変化率
1	3,149	3,395	3,200	2%
2	4,920	4,850	4,500	-9%
3	6,396	6,790	6,300	-2%
4	7,380	7,760	7,700	4%
5	8,364	9,700	9,000	8%
6	9,840	10,913	10,500	7%
7	11,808	13,580	13,000	10%
8	14,760	17,460	17,000	15%
9	19,680	23,038	23,750	21%
10	36,900	43,650	45,000	22%

出所) Census and Statistics Department (2007)

注) 変化率は 1996 年と 2006 年を比較。

表 2 は、就業人口を所得の順に 10 等分して、それぞれの層の就業者の中位所得を 2006 年基準の実質で示したものである。1996 年から 2006 年の 10 年間で、最も所得の低い層の収入はかろうじて上昇 (2%) しているものの、第 2 分位、第 3 分位の層の実質所得 (の中央値) は 10 年間で減少している。一方で、高い所得階層の実質所得 (の中央値) は大幅に上昇 (10%以上) している⁸⁾。これはすべての階層で実質所得が上昇していたアジア危機前の状況と、大きく異なる点である。

表 3 は、就業人口を所得の順に 10 等分して、それぞれの層の人々が全体のうちのどのくらいの所得を稼いでいるかを示したもので、同じく 1996 年から 2006 年の変化を示している。これを見ると、下から 30%の労働者は、1996 年には全所得の 9.5%を収入として得ていたが、2006 年には 8.3%しか手にしていない。一方で、上位 30%

8) この 10 年間で、上位 30%の実質所得 (の中央値) は平均で約 19%伸び、下位 30%の実質所得 (の中央値) は平均で 9%減少した。ちなみにこの 10 年間で 1 人当たり実質 GDP は約 19%伸びた。

の労働者は、1996年には64.8%だったのが、2006年には66.3%と上昇している。

以上の傾向は、ジニ係数でも確認できる⁹⁾。香港統計処が人口センサスを基に発表しているジニ係数（家計所得を基に推計）は、1996年には0.518だったのが、2006年には0.533に拡大した¹⁰⁾。国際的に比較すると、他のアジア諸国よりも相当に高くなっている¹¹⁾。

表 3 10分位の実質所得分布（2006年基準）

	1996		2001		2006	
1	1.9		1.7		1.6	
2	3.3	9.5	3.0	8.8	2.8	8.3
3	4.3		4.1		3.9	
4	5.1		5.0		4.8	
5	5.9	25.8	5.9	26.1	5.7	25.4
6	6.7		6.8		6.6	
7	8.1		8.4		8.3	
8	9.9		10.7		10.6	
9	13.6	64.8	14.5	65.3	14.8	66.3
10	41.3		40.1		40.9	
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出所) Census and Statistics Department (2007)

9) Census and Statistics Department (2007)

10) さらに、香港統計処は再分配後のジニ係数も計算している（教育、医療、住宅への補助を加味した所得をもとに推計）。その再分配後のジニ係数も、1996年の0.466から2006年の0.475に拡大している。

11) たとえば、韓国は0.316（2004年）、台湾は0.339（2003年）、インドネシアは0.400（2005年）、タイは0.420（2002年）、フィリピンは0.440（2003年）、マレーシアは0.403（2004年）である〔Asia Development Bank（2008）〕。

2. 最低賃金法の議論

(1) 草の根からの議論

アジア危機以前は、最低賃金の議論はそれほど活発には行われてこなかった。このことは、1990年代に入った頃にはすでに労働市場が二分化されており、所得格差も大きく拡大していたことを考えるとやや違和感がある。一般的には所得格差の拡大が、最低賃金の議論を引き起こしてきたと考えられているからである。香港でも所得格差の拡大はたしかに議論の要因となっていたが、アジア危機前には最低賃金の議論はほとんどなされなかった。その理由は、アジア危機前は、1) 低所得者であっても実質賃金が少なからず上昇していたこと、2) 失業率は最大でも1995年の3.6%とかなり低い水準に抑えられていたためであった。この時期の労働者団体の懸案事項はむしろ別の点にあった。Chiu and Levin (2000)によれば、中国本土からの安い輸入労働力、年金制度を中心とする退職者の生活保障問題、女性労働者などへの差別問題の3つが懸案事項であり、最低賃金は議論の中心にはなかった¹²⁾。

しかし、アジア危機に端を発する景気後退による労働需要の減少によって、給与カットや失業率の高まりが目立つようになると、草の根の団体を中心として最低賃金が徐々に議論されるようになってくる。1998年7月に、香港社会保障学会が、「最低賃金の提案」という報告書を立法会に提出したのが、最低賃金法制定を目指した最も初期の動きである¹³⁾。この提案では、「求人減少によって、多くの人同一の職に応募するようになっている。この状況下では、労働者は雇用主から低賃金、福利厚生削減、労働時間の増加などの圧力をかけられている。(略) その結果、多くのフルタイム、パートタイム労働者の給与が家族を養うのに十分な額ではなくなっている」として、最低賃金法の制定を求めた。しかしこの提案に対して、政府はその必要性がないとの回答を出し、法案制定は見送られた¹⁴⁾。

12)Chiu and Levin (2000), pp. 113-118.

13)URL : <http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/mp/papers/mp29103a.htm> (アクセス日 : 2010年6月3日)

14)その際の香港政府の見解は下記参照。

翌 1999 年 4 月には、立法会で、労働組合のひとつである香港職工会聯盟 (The Confederation of Trade Union : CTU)¹⁵⁾の代表・李卓人が、最低賃金法の制定を政府に要求する動議を提出した。この動議は普通選挙枠の議員からは賛成多数を得たが、職能別選挙枠の議員からは過半数の賛成票を得られずに否決された¹⁶⁾。李卓人は 2000 年 5 月、2002 年 4 月にも同じような最低賃金法の制定を政府に求める動議を提出しているが、いずれも否決されている¹⁷⁾。

経済情勢の悪化に応じて草の根をその発信地とした議論は盛り上がり始めたが、香港政府はそれに対して具体的な政策を打つことはなかった。もちろん経済回復に向けた政策は打ち出され、従来以上に積極的に政府が介入した¹⁸⁾。しかし、最低賃金を含めた貧困問題に具体的な対策がとられることはなかった。

(2) 2003 年の大規模デモの影響

この事態にひとつの転機をもたらしたのは、2003 年に起きた大規模デモであったと思われる。2003 年 7 月 1 日に、基本法 23 条立法 (国家安全条例) への反対をその発端とした反政府デモが発生し、参加者は事前の予想を大きく上回り、主催者側発表 50 万人、警察側発表 35 万人にのぼった。これは返還後では最大で、香港史上においては (第二次) 天安門事件のあった 1989 年の学生支援デモ以来のきわめて

URL : <http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/mp/papers/mp29103i.htm> (アクセス日 : 2010 年 6 月 3 日)。この中で最低賃金法が必要ないと判断する主な理由として、以下のようになっている。「市場による賃金決定メカニズムは、自由市場・自由企業の経済制度としての香港の決定的な要素である。このシステムのもとでは、労働のコストである賃金は、財・サービス価格と同様、ほかの生産コストと同じで、労働市場の需給によって決定される。そしてこれは香港が投資先およびビジネス先として世界でもっとも魅力的な場所であることを確実にするために重要である」。

15) 主として (未熟練) 香港人労働者を中心とする労働組合で、1991 年に香港キリスト教工業委員会 (Christian Industrial Committee : CIC) と合併するかたちで設立された。中国本土への工場移転がすすむ中で、賃金交渉などの場における未熟練労働者のバーゲニング・パワーの低下を背景に組織されたと推察される。

16) 普通選挙枠、職能別選挙枠それぞれで別々に採決がとられ、両方で賛成多数を得られなければ動議は通過しない。

17) 2000 年 5 月の動議では、普通選挙枠でも反対多数で否決されている。これは一部の民主党员がその党内派閥争いのために反対票を投じたためである [Ma (2002), p.128.]。

18) Lam (2000) 参照。

大規模なものであった。

このデモを受けて、2003年11月23日に行われた区議会議員選挙では、民主派が大勝利を収めた。投票率も前回1999年の36%から44%に大幅に上昇した。一方で、親中派の代表的政党である民主建港協進聯盟（Democratic Alliance for the Battlement: DAB）は、1999年時の83議席から62議席に議席数を大幅に減らし、DABの首席（当時）であった曾鈺成は、「DABの今後の発展方向を再検討する必要がある」と表明した¹⁹⁾。この選挙結果をきっかけに、中央政府は香港の政治体制改革問題に関して積極的に関与するようになった²⁰⁾。ただ、社会政策に中央政府がどこまで介入したのかを確認するのは難しい。中国本土人の香港への個人旅行ビザ解禁や香港・中国本土経済緊密化協定（CEPA）の取決めなどは、停滞する香港経済の刺激策として中央政府が主導して実施したが、社会政策となると曖昧である。従来から香港での福祉に中央政府が反対してきたことを考えると、できるだけ福祉関連の政策を実施しない方向が示されていたと考えるのが適当かもしれない。

ただ政策変化のタイミングをみると、香港政府は中央政府の意向をくみ取った政策展開をしたように見える。低所得者・貧困の問題が香港政府の取り組むべき課題として捉えられたのは、2005年1月の施政報告が初めてであった。その直前の2004年12月、マカオ返還5周年記念の式典の際に、胡錦濤・国家主席は董建華・行政長官と会談の機会を設けた。同年9月の立法会議員選挙でDABなど親中派は議席数を取り戻し、2003年デモによる民主派勢力の拡大効果（「七一効果」と呼ばれた）は薄れたと見られていた。そのため親中派の先行きに対して楽観視する向きもあったが、その後も支持率を下げるような失政がいくつかあったため、董建華はこのときの会談で胡錦濤から香港統治の不手際について「叱責」を受けたと報道された。具体的には胡錦濤は董建華に対して3つの指摘をし、そのうち2つ目は、『『以人為本』の施政理念に沿って、香港の経済発展を推進し、民生を改善する努力をし、香港社会の安定を維持するよう望む』との「指示」であった。中央政府は2004年9

19)この後、曾鈺成は選挙結果の責任をとって首席を辞任した。

20)倉田（2009）第2章参照。

月の党 16 期 4 中全会で、「和諧社会」の構築を提起し、経済発展に伴う社会問題を緩和する方向へ舵を切り始めている。この中国本土の方針転換に沿った「指示」が、香港にも直接出されたと読み取れるかもしれない²¹⁾。

ただ、社会問題への対処方法についてどこまで具体的な指示があったのかはやはり明らかではない。最低賃金に関していえば、少なくとも中央政府やその出先機関とされる中央政府駐香港連絡弁公室（通称：中連弁）からの明確な意見表明は出されていない。中央政府は従来から香港で福祉政策をおこなうことに強く反対してきた。それは福祉支出の増大により財政赤字が増えることを嫌ったことが主な理由として考えられる。しかし、最低賃金法の制定自体は政府に対して直接的な財政負担を生まない。さらに中国本土にはすでに最低賃金法があることから、最低賃金に対してあからさまな反対を表明することはしないと思われる。そして、この声高に反対を表明をしないという態度を、中央政府からの暗黙の承認として香港政府はとらえたと考えられる。

(3) DAB の政策変化

親中派の代表的政党である DAB も、2003 年の大規模デモの後を境にして最低賃金法に対する見解を変えている。DAB は、一般の労働側・資本側という二分類のイメージでは説明しづらい政党である。労働組合の香港工会連合会（Federation of Trade Union：FTU）を中心とした草の根の支持基盤をもつ政党であり、同時に親中派の政党としても知られ、選挙改革などの政治問題では常に中央政府を支持している。この意味で「左派」ではあるが、その資金源は中国を重要な相手先とするビジネス界から出ているとされ、そのために完全に労働者側に立った政策を支持しているわけではない。政治的には民主化を要求せず中央政府を常に支持するという意

21) 公開されている香港政府に対する中央政府の見解としては、2005 年 12 月に曾蔭権・行政長官が北京を訪れた際の温家宝首相による「(香港には) いまだに根深い矛盾と問題が根本的に解決されずにいる」との発言がある。この「矛盾」の意味に「正解」はなく（香港紙上でも議論を呼んだ）、香港の社会経済政策に与えた影響は不明である。なお曾蔭権および李鋼・中聯弁副主任は、経済構造の転換が遅れていることが「矛盾」の意味だと表明した。

味で「左派」なのかもしれないが、経済・社会政策に関しては典型的な「左派」とはいえず、社会経済政策に関して労働者寄り・経営者寄りいずれのスタンスに立つかは、その場の状況に応じてきた²²⁾。

この DAB の動きをみてみると、2003 年頃を境にして最低賃金法の導入に向けて積極的に動き始めたことが分かる。2002 年に前述の李卓人がおこなった立法会での最低賃金法の制定を政府に要求する動議では、議会に出席した DAB 議員 5 人は全員無投票で、態度を明確にすることを避けた²³⁾。労働組合を支持基盤に持ちながら、資金源はビジネス界からという板挟みが、こうした行動をとらせたのだろう。しかし、2004 年(10 月 13 日)にはその方向性は一変し、DAB 立法会議員の陳婉嫻(Chan Yuen Han) が率先して最低賃金法の制定を政府に要求する動議を起こしている。直接選挙枠の議員だけではなく、職能別選挙枠の議員でも、DAB に所属する議員はこの動議に賛成票を投じている。このことから 2002 年から 2004 年までの間に、DAB が党として最低賃金法制定に賛成の意向を固めたものと考えられる。2005 年 3 月には、最低賃金制度の提案に関する報告書を公開しており、最低賃金法制定に向けて積極的に取り組んでいるようすが分かる。この政策志向の変化は、2003 年の大規模デモと区議会選挙で失った支持基盤を挽回・強化するための政策のひとつとみることができるかもしれないし、中央政府が社会問題を重視しはじめたことを反映した政策かもしれない。

(4) 香港政府・施政報告における変化

中央政府の意向、さらにはそれを反映しているだろうと思われる DAB の政策変化を受けて、2005 年 1 月の施政報告の内容は、「経済発展と和諧社会の協同構築」と題する以前よりも社会問題を重視したものとなった。その前年の施政報告は、デ

22)DAB は経済格差の深刻さを認識してきたが、再分配を伴う社会政策には、少なくとも 1996 年の頃から反対してきた [Chiu (2003) , p.63.]。

23)2002 年 4 月 24 日の立法会議事録 (英語 : p.5870 以下、中国語 : p.4120 以下) 参照。URL : <http://www.legco.gov.hk/yr01-02/english/counmtg/hansard/cm0424ti-translate-e.pdf>、(英語)、<http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/counmtg/hansard/cm0424ti-translate-c.pdf> (中国語) (アクセス日 : 2010 年 6 月 3 日)

モから約半年後の 2004 年 1 月に発表されたもので、タイトルは「発展の機会を捉え、人民主体の統治を促進する」であった。ここでは「貧困 (poverty)」についてほとんど触れられていない²⁴⁾。グローバリゼーションが貧困の原因だと説明されているだけで、貧困対策については何も言及がなかった。この施政報告で最重要課題となったのは、依然として供給サイドを重視する自由主義的な経済政策であった。2004 年から 2005 年にかけて、貧困問題自体に大きな変化があったわけではない。それにも関わらず、2004 年以前にはほとんど言及のなかった貧困対策が、2005 年 1 月の施政報告では、中央政府の政策キーワードである「和諧社会」を含んだタイトルのもとに組み込まれるようになったのは、中央政府の意向の反映とみるのが適当のように思える。

その 2005 年 1 月の施政報告では、労働諮問機関 (Labour Advisory Board: LAB)²⁵⁾が最低賃金と最長労働時間に関する議論をすでに開始した旨述べられ、さらに深く研究する方針が明記された。また、同施政報告では、貧困問題を研究する委員会を設立することが明記された²⁶⁾。それを受けて、直後の 2 月には財政長官を長とし、政府関係者、立法會議員、ビジネス関係者、NGO 関係者、学者をメンバーとする扶貧委員会 (Commission on Poverty) が設立された。香港政府は貧困を社会問題としてとらえ、対策を打つ必要があることを初めて示し始めた。2005 年 6 月に董建華に代わり新しく行政長官に就任した曾蔭権 (ドナルド・ツァン) 行政長官が同年 10 月に発表した最初の施政報告も、社会問題への対策をある程度盛り込んだ内容となった。この施政報告は、「統治能力の向上」、「和諧社会の創建」、「全方位型の経済発展」の大きく 3 つのセクションで構成されている。ちなみにこの 3 つの柱は、2004 年 9 月の立法会選挙で「七一効果」を抑えて第一党になった DAB が、その選挙スローガンとして掲げたものとはほぼ同じである²⁷⁾。

24) 原文中、「貧困 (poverty)」という単語は 2 度しか出てこない。

25) LAB は、雇用者側と被雇用者側、それぞれ同人数から構成される労働関連問題に関する香港政府の諮問会議である。

26) 貧困問題に取り組む各部門間の委員会設置は、1995 年から NGO によって繰り返し要求されてきた [Hung (2007), p.135.] が、実際に政府が動いたのはこの時が初めてである。

27) 参考 URL : <http://www.dab.org.hk/hk/content/web.do?id=bb3c8871205f49f40120603f42>

(5) 経済情勢の回復

最低賃金を含めた貧困対策に香港政府を突き動かした要因として、経済が回復軌道に乗り始めたことも影響している。実際に貧困対策が採られ始めたのは、景気の足取りが確実にようになってきた後—2005年以降—のことであった。2003年第2四半期のマイナス成長から、第3四半期に前年同期比プラス3.8%に転じた後、香港経済は回復軌道に乗り、2004年通年の実質GDP成長率は8.5%と大幅に回復した。その後もリーマン・ショックに端を発する世界金融危機が始まるまで好景気は続いた²⁸⁾。

香港政府は基本的に、景気が回復し雇用が改善しさえすれば、貧困問題は自然に解決するというスタンスで政策を展開し、その論理の中で企業収益の回復による景気回復策を最優先としてきた。しかしながら、2003年後半から景気が回復軌道に乗ってしばらくしても、ワーキングプアを含めた貧困問題に解決の兆しは見えなかった。たしかに景気回復の影響により、失業率は2004年に入ってから下がり始めたが、すでに見たように低所得者層は減少するばかりかむしろ拡大の傾向を見せ始めていた。さらには、低所得者層の実質賃金は、経済規模は過去10年間に拡大したにもかかわらず減少していた。景気と雇用の回復によって低所得者問題は解決するという論理は成り立たなくなり、香港政府は深刻化していく低所得者問題への不介入を正当化することができなくなった。たとえば2007年の施政報告では、「経済は回復軌道に乗った一方で、その過程における経済的繁栄の成果の分け前については階層ごとに違いがある」と述べられている。

景気が好調をつづける中、2006年10月の施政報告では、「賃金保障運動」の開始が明記された。これは、清掃員及び警備員に対して平均賃金以上の賃金を保障する運動で、企業の任意参加による強制力のない方法であった。2年後に運動の成果が見られない場合には最低賃金法を導入することが記された²⁹⁾。2008年11月の全

e30048&year=2004 (アクセス日: 2010年6月3日)

28)2005年、06年、07年の実質GDP成長率はそれぞれ7.1%、7.0%、6.4%。

29)任意参加のため大きな成果が出ないことは事前に予想された。2年間というのはビジネス・サイドとの妥協をはかるために設けられた準備期間ではないかとも考えられる。

体評価では、「全体として、賃金保障運動の効果は満足できるものではない」と判断され、2006年施政報告で約束された通り、最低賃金法が制定されることになった。もともとこの運動に対する評価基準をみると、満足・不満足どちらにも結論できるように見える³⁰⁾。その意味では、最低賃金法を制定するという方向性を決めたのは、（労使の代表が混合する）LABの判断ではなく、政策の最終決定権をもつ行政長官の判断だったと考えるのが妥当のように思える。そしてそう判断させたのは、中央政府の和諧社会を目指すという方向性と、景気回復にもかかわらず改善しない低所得者問題にあった。

（6）財政的制約の影響

最低賃金法が低所得者対策のひとつとして選択されたのは、香港政府の財政問題が関係していたと考えられる。均衡財政の維持は、香港政府が政策展開をする上で優先度の高い条件として、植民地時代から重視されてきた。しかし景気低迷を受け、1998年度に初めて財政赤字を記録し、そこから（99年度を除き）2004年度まで財政赤字が続いた。香港政府はできるだけ政府の財政支出を伴わない貧困対策を必要としていた。2005年以降に香港政府が打ち出してくる社会政策とは、家族やコミュニティの強化といった政府財政に負担のかからない政策が中心である。上述した扶貧委員会も、その中心テーマは「自立の促進」であり、セーフティネットをどう整備するかという議論は政策テーマにあがっていない。貧困対策の中でも最低賃金法は財政負担がないという意味で、香港政府にとって条件のよい政策であった。

さらに、香港政府が財政問題に悩まされていた理由のひとつに福祉支出の増大があった。失業者・低所得者の増加によって、資産調査付きの現金給付制度である総合社会保障援助（Comprehensive Social Security Assistant：CSSA）の受給者が

30)当該産業の平均賃金以上の賃金を得ている労働者が半分強（52%）だけであること（2年前は44%）、さらに対象であった清掃員及び警備員の賃金上昇率が、ほかの低技術労働者よりも少し高ただけであったことの2点が、運動の結果に満足できない評価基準であった。ちなみに2007年であった運動の中間報告におけるLABの評価は、その委員によって成果があったかどうかの評価はまちまちである。2008年の全体評価と中間報告の結果には実質的な大きな違いは見られない。

急増した³¹⁾。その中でも「低収入」に分類される CSSA 受給者の伸び率は他と比べて際だって高く、CSSA 支給額増加の主要因のひとつだった³²⁾。最低賃金の設定は、低収入による CSSA 受給者を減少させるかもしれない。福祉支出を恒常的に減らすことができるという点で、最低賃金法は香港政府にとって魅力的だったと考えられる³³⁾。

おわりに — 結論と議論 —

香港の最低賃金法制定へ向けた政治経済面の動きを簡潔にまとめると、以下のようになる。第 1 段階として、すべての所得階層での実質賃金が上昇し、失業率も低かったため、低所得者層の問題が議論を呼ばなかった時期（アジア通貨危機前）。第 2 段階として、景気低迷もあって低所得者層の実質賃金が下がり始め、失業率も悪化するが、低所得者への対策はほとんど採られなかった時期（アジア危機後の景気低迷期）。第 3 段階として、中央政府からの「指示」を受けて社会問題をある程度重視する方向へ舵を切る中で、景気回復を遂げたにもかかわらず低所得者層の問題が改善しないことから貧困問題に介入せざるを得なくなった時期（2005 年以降）である。

景気回復期にあっても低所得者層の状況が改善しなかったことは、自由主義的な経済政策の継続に限界があり政府の市場介入が必要だという認識を徐々に広めていったように思える。民主主義体制ではないために、この認識が選挙などを通して直接的に反映されることはなかったが、政府の市場介入を支持する雰囲気は香港社会において十分に醸成されていた。この状況下で香港政府は、低所得者問題が 2003

31) 失業保険制度のない香港では、低賃金で働いてきたために限られた貯蓄しかない労働者が職を失い、収入がなくなった場合（さらに親類・知人からの援助がない場合）、CSSA に頼るしかない。

32) 1998 年から 2008 年の間、支給総件数が 2.3% 増加する中で、低収入による支給件数は 8.1% 増加した。

33) CSSA 支出は 1998 年度の 130 億香港ドル（政府経常支出の 7.5%）から 2008 年度には 186 億香港ドル（政府経常支出の 8.6%。ピークは 2005 年度の 9.5%）に増加した。

年の大規模デモのように何らかの社会的不安定を発生させる要因となり、それによって政府の統治能力への信頼が再び失われてしまうことを避けるためにも、実質的な対策をとる、またはその姿勢を示す必要があった。中央政府は、経済成長一辺倒の政策方針から、社会問題の改善を重視する方向への政策転換をはかっており、これは香港政府が貧困問題に取り組む際の後押しとなった。貧困対策の中でも最低賃金法が動いたのは、財政負担を増やさないという制約の中で低所得者対策を採らなくてはならなかったからだろう。

香港政府は以前よりも社会問題を重視せざるを得なくなっただけで、小さな政府を捨て大きな政府へ方向転換したというわけではない³⁴⁾。しかしながら、最後まで反対していた経営者側の意向を振り切って最低賃金法が動き出したことは、自由主義的政策を継続することの限界を示しているようにみえる。制限された民主主義制度が維持されている限り、自由主義的政策の大幅な修正が今後行われることは考えづらいが、方向性としては自由主義政策の限界を補修するような政策が、今後徐々に必要になってくるように思われる。

(筆者は在香港総領事館専門調査員)

34) 財政赤字を受けて、生活保護制度である総合社会保障援助 (Comprehensive Social Security Assistant : CSSA) への支給額を減額したり、NGO への補助金を削減したりしてきた [Lee (2005), pp.126-133.]。

参考文献

<英語文献>

Asian Development Bank (2008) *Key Indicators of Developing Asia and Pacific Countries 2008*, Manila: Asian Development Bank.

Census and Statistics Department (2001) *Quarterly Report on General Household Survey* (April to June 2001).

———— (2007) *Thematic Report: Household Income Distribution in Hong Kong*.
[URL: http://www.byccensus2006.gov.hk/FileManager/EN/Content_962/06bc_hhinc.pdf (アクセス日: 2010年6月3日)]

———— (2010) *Gross Domestic Product (Yearly)*, Hong Kong: Government Printer.

Chan, William. and Suen, Wing. (1999) “The market at work: Labour market adjustments to the changing environment in Hong Kong”, in Patricia Fosh, Andy W. Chan, Wilson W. S. Chow, Ed Snape and Robert Westwood (eds) *Hong Kong Management and Labour*, New York: Routledge.

Chiu, Sammy. (2003) “Poverty, vulnerability and the expansion of disciplinary welfare in Hong Kong”, in Tang, K. and Wong, C. (eds) *Poverty Monitoring and Alleviation in East Asia*, New York: Nova Science Publishers.

Chiu, Stephen Wing Kai and Levin, David A. (2000) “Contestatory Unionism: Trade Unions in the Private Sector”, in Chiu, Stephen Wing Kai and Lui, Tai Lok (eds) *The Dynamics of Social Movement in Hong Kong*, Hong Kong: Hong Kong University Press.

Chow, Nelson Wing-sun. (1998) “The making of social policy in Hong Kong: social welfare development in the 1980s and 1990s”, in White, Gordon. Goodman, Roger. and Kwon, Huck-Ju. (eds) *East Asian Welfare Model*, London: New York: Routledge.

-
- Hung, Wong. (2007) "Misled Intervention by a Misplaced Diagnosis: The Hong Kong SAR Government's Policies for Alleviating Poverty and Social Exclusion", *The China Review Vol. 7, No. 2*, pp. 123-147.
- Lam, Newman M. K. (2000) "Government intervention in the economy: a comparative analysis of Singapore and Hong Kong", *Public Administration and Development*, Vol. 20, pp. 397-421.
- Lee, Eliza W. Y. (2005) "The Politics of Welfare Developmentalism", in Hong Kong, in Kwon, Huck-ju (eds) *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*, New York, Palgrave Macmillan
- Ma, Ngok (2002) "Changing Political Cleavages in Post-1997 Hong Kong", Chan, Ming K. and So, Alvin Y. (eds) *Crisis and Transformation in China's Hong Kong*, Armonk, New York, London: M. E. Sharpe.
- Ming, Sing. (2009) "Hong Kong at the crossroads", Ming, Sing. (eds) *Politics and government in Hong Kong: crisis under Chinese sovereignty*, Oxon, New York: Routledge.
- Ramesh, M. (2004) *Social Policy in East and Southeast Asia: Education, health, housing, and income maintenance*, London; New York: RoutledgeCurzon.
- Suen, Wing and Chan, William. (1997) *Labour market in a dynamic economy*, Hong Kong: City University of Hong Kong Press.
- Tang, Kwong-leung. (1998) *Colonial state and social policy: Social Welfare Development in Hong Kong 1842-1997*, Lanham: University Press of America.
- Wilding, Paul. and Mok, Ka-Ho. (2001) "Hong Kong: Between State and Market", in Alcock, Pete. and Craig, Gary (eds) *International Social Policy: Welfare Regimes in the Developed World*, Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave.
- Zhao Xiaobin, Zhang Li and Sit Tak O Kelvin. (2004) "Income inequalities under economic restructuring in Hong Kong", *Asian Survey* 44(3), pp. 442-473.

<日本語文献>

倉田徹（2009）『中国返還後の香港：「小さな冷戦」と一国二制度の展開』名古屋大学出版会

沢田ゆかり（1999）「香港における産業構造の変動と新貧困層の発生」神奈川大学人文学会『人文研究』第135集, pp. 1-22.

篠原三代平（2003）『中国経済の巨大化と香港 そのダイナミズムの解明』勁草書房

<中国語文献>

樂施會（2007）『有份工 但貧窮：香港就業人口的貧窮問題』

[URL:http://www.oxfam.org.hk/fs/view/downloadables/pdf/policy-paper/HKpoverty_report_ch.pdf（アクセス日：2010年6月3日）]

元邦建編著（1993）『香港史略』中流出版社