

*March 2026*

香港における社会福祉サービスの  
市場化と市民社会  
:ポスト植民地期の政府－NGO 関係の変容  
The Marketisation of Social Welfare Services  
and Civil Society in Hong Kong  
: The Transformation of Government-NGO  
Relations in the Post Colonial Era

曾根康雄

Yasuo SONE

*Research Institute of Economic Science*

*College of Economics, Nihon University*

香港における社会福祉サービスの市場化と市民社会  
：ポスト植民地期の政府－NGO 関係の変容

The Marketisation of Social Welfare Services and Civil Society in Hong Kong  
：The Transformation of Government–NGO Relations in the Post-Colonial Era

曾根康雄  
Yasuo SONE

1. はじめに

中華人民共和国の特別行政区である香港は、世界の国際金融センター・ランキングで常に上位に位置している。また、IMF のデータによれば、一人当たり GDP (2024 年) は 54,244 米ドルと日本の 32,443 米ドルを上回り、アジアではシンガポール、マカオに次ぐ第 3 位を占めている。こうした経済的成功の背景には、英国植民地時代以来の「自由放任」主義、低税率、自由港、教育の充実など金融センターとしての競争力を高める戦略があった。一方で、香港は世界有数の長寿都市でもある。人口密度が高く職業生活上のストレスも大きいであろう都市経済でありながら、平均寿命 (2023 年) は日本の 80.04 才を上回る 85.25 才である (世界銀行のデータによる)。これには様々な理由が考えられるが、医療サービスなど社会福祉体制が整備されていることは重要な要因であろう。小さな政府を標榜する香港には、英国植民地時代からボランティア団体などの非政府組織 (NGO) が政府の「パートナー」として社会サービス提供を担ってきた伝統があり、中国が主権行使を回復した 1997 年 7 月以降も「一国二制度」の原則の下でその構造は存続している。

もともと、ポスト植民地期の香港を取り巻く政治経済的環境は、大きな変動に晒されてきた。中国への主権返還は言うまでもないが、それ以上に、開放経済であるがゆえに世界的な潮流の変化を受け易く、そのインパクトも大きくなるのが国際都市の宿命とも言える。香港の社会福祉レジームの市場化への動きは、中国への返還以前から始まっていた。

本稿ではまず、植民地期の香港の社会福祉体制における政府と NGO の「パートナーシップ」関係の概要とそれを巡るいくつかの論点を考察する。次に、中国への主権返還を跨ぐ時期 (1990 年代) の内外の政治経済情勢、公共部門改革の議論、社会福祉サービス体制改革の議論を概観する。そして、ポスト植民地期の政府－NGO 関係の変容を検討する。これらをもとに、市場システムにおいて市民社会が、香港の社会福祉レジームの変化の中で直面した課題について考察する。

## 2. 植民地期末期の政府 - NGO 「パートナーシップ」

19 世紀半ば以降、英国の植民地となった香港では、初期の段階から慈善事業を行うボランティア団体が社会福祉サービス提供の中核となってきた。第 2 次世界大戦後の香港の社会構造の変化に伴い、ボランティア団体の担う役割が変化すると同時に、香港政府もこれらとの協働によってコーポラティズム的な社会福祉体制を制度的に確立していった<sup>1</sup>。本節では、政府とボランティア団体が「パートナー」関係を形成した 1970~90 年代（植民地期末期）の香港における市民社会の、①呼称と分類、②法的枠組み、③資金調達、④サービス評価の基準、⑤説明責任、を考察する。

### 2.1 市民社会の呼称と分類

香港における市民社会の呼称は多様である。市民社会という括りで言及される組織の呼称を列挙すると、「公民社会組織」「慈善団体」「社会企業」「ボランティア団体（志願機構, voluntary agency)」「非営利組織（NPO)」「非政府組織（NGO)」「第 3 セクター（第三部門, the third sector)」など多岐に亘る。なお、本稿では、歴史的・制度的・法的な観点から、香港の市民社会を網羅する用語として「非政府組織（NGO)」を用いることとする。

董建華行政長官（当時）が 2000 年の施政報告の際に第 3 セクターの役割の重要性を強調し、それに呼応する形で特別行政区政府の中央政策組（Central Policy Unit: CPU）<sup>2</sup>が調査を実施した<sup>3</sup>。2002 年初に第 1 弾として慈善事業を対象に調査を行なったのに続き、第 2 弾の調査で報告書（CPU, 2003）を作成した。同報告書では、第 3 セクターを「政府部門や市場部門とは目的、構造、運営において明確に異なる、非営利・自発的・非政府の機関群」と定義し、「独自の特性、特徴、ダイナミズムを持つ」としている。さらに、これらの組織は「経済、文化、教育、宗教、法律、政治、健康、福祉、環境、慈善など、その性質は極めて多様であり、利害関係に基づくもの、開発主導のもの、問題意識に基づくものなど多様な形態がある」としている。

同調査が依拠したジョーンズ・ホプキンス大学の研究者たちが提案した定義では、非政府組織（NGO）すなわち第 3 セクターには、以下の 5 つの構造的・運営的特徴がある [CPU, 2003 : 1-2]。

- A) 組織化されており、すなわちある程度制度化されている。
- B) 民間組織であり、すなわち制度上は政府から分離されており、政府の権限は行使され

---

<sup>1</sup> 詳しくは、曾根康雄（2026）を参照。

<sup>2</sup> CPU は植民地期の 1989 年に総督への助言機関として設立され、返還後は行政長官への助言を担当した。2018 年に Policy Innovation and Co-ordination Unit（政策創新・協調弁公室）へと改組された。

<sup>3</sup> 後述する一連の公共部門改革と同時期に実行されたものである。

ない。

- C) 非営利であり，すなわちその利益は取締役や所有者に還元されることはなく，すべての利益は組織の表明された目的を推進するために使用される。
- D) それらは自治的であり，すなわち独自の内部統治手続きを有し，自らの活動を管理し，実質的な自治権を享受している。
- E) それらは自発的であり，すなわち組織の活動の実践またはその事務の管理のいずれかにおいて，ある程度の有意義な自発的参加を伴う。

CPU (2003) では，ジョンズ・ホプキンス大学による第3セクターの定義および分類方法を香港の実態に適合すべく調整し，香港の NGO を活動分野別に【表】のように分類した。同報告書は，第3セクターの発展の歴史，特徴（コア・バリュー，主たる活動，受益者，資金源など），政府・市場・他の第3セクターとの連携，直面する課題などについてセクター毎にチームを編成して行った調査によって構成されている<sup>4</sup>。

【表】香港の NGO の分類

	分類	2次分類
1	教育・研究組織	
2	専門職団体，業界・企業団体，労働組合	地場・海外の商工会，管理專業協会，專業協会，貿易協会，労働組合，職業訓練機構
3	地区・地域コミュニティ組織	(開発・住宅組織を含む)
4	市民団体，アドボカシー組織	各種権利保護組織，公民協会
5	法律・法務サービス組織	法律サービス組織，消費者保護組織
6	政治団体・組織	政党，その他政治組織
7	福祉サービス組織	児童福祉サービス，家庭サービス，青少年サービス・福祉，高齢者サービス，障害者サービス，社区発展サービス，弱者層サービス，支援サービス
8	保健サービス組織	病院，メンタルヘルス治療センター，リハビリ組織，入院患者ケアサービス，危機予防サービス，公共衛生，保健教育
9	環境組織	地場・国際環境 NGO，商業・專業・産業環境保護団体，学術・科学環境保護団体，動物福祉
10	スポーツ・サービス団体	スポーツクラブ・協会，フィットネスクラブ，同窓会
11	芸術・文化組織	大衆メディア，視覚芸術，舞台芸術，歴史・人文・文学活動，博物館
12	宗教組織	各種宗教組織
13	慈善仲介機関	奨励型・援助型基金会(財団)
14	国際・越境活動組織	開発支援組織，災害救援組織，文化交流プログラム，人権・平和組織

(出所) 黎・姚 (2013)，99-100頁，表3-2をもとに作成 (原典) Central Policy Unit (2004)

福祉サービス・保健サービス分野に多くの二次分類があることから明らかなように，福祉・保健サービスを担う NGO が数多く存在している。また，社会福祉サービスを提供する NGO を束ねる組織として香港社会サービス連合会（香港社会服務聯會，Hong Kong

<sup>4</sup> 直面する課題として，資金調達上の困難，リーダーシップと経営スキル，信用と説明責任，政府の政策に対する態度が指摘されている。本稿の以下の論述は，これらの課題を意識して構成している。

Council of Social Services, HKCSS) がある。HKCSS は、各 NGO の救済活動を調整するため 1947 年に設立された社会サービス系 NGO の統括組織である<sup>5</sup>。1970 年代、植民地政府が社会サービス提供のために NGO への資金援助を拡大した際、政府には専門知識が不足していたため、政策助言を非営利セクターに依存せざるを得なかった<sup>6</sup>。このため、HKCSS は諮問機関として一定の地位を享受し、社会福祉政策策定において政府の「パートナー」として公式に認められた。1973 年の社会福祉発展に関する白書（「香港の社会福祉：今後の道筋」、以下「社会福祉」白書、と略）を起点に、HKCSS は政府から社会サービス分野における 5 年計画の策定や、リハビリテーション、家族・青少年・高齢者サービスなどの新たな社会サービスプログラムの策定・立ち上げに積極的に関与するよう求められた。このように、HKCSS は社会福利署などの政府側と協働する際の実質的な窓口として機能した。

HKCSS は、どの NGO がどのようなサービスを担当するか（そして政府からの資金提供を受けるか）を決定する場として十二分に機能した。例えば、1977 年に貧困地域を支援するため NGO 代表者と政府職員で構成される「地域レベルコミュニティ開発プロジェクト委員会」が設立され、地域レベルコミュニティ開発プロジェクト（NLCDP）が開始された際、HKCSS がプロジェクトの選定を委託された [Lee, 2012]。

その後、政府と NGO のパートナー関係構築が進み、1990 年代には NGO の社会奉仕活動は安定した軌道に乗り、地域社会が慈善活動や社会福祉活動に参加する文化が醸成された。さらに、様々な慈善基金が設立され、それを NGO が利用できるようになった [曾根, 2026 : 18-19]。以下では、社会福祉サービス分野を念頭に、植民地期末期（1970～90 年代）の香港に確立された NGO の位置付けと特徴を整理していく。

## 2.2 法的枠組み

香港社会には様々な背景を持つボランティア団体（1990 年代には NGO と呼ばれるようになった）が数多く存在し、その活動の多くは慈善事業と密接に関連してきた。ただし、香港では現在に至るまで、法的枠組みにおいては「慈善」と「団体」は異なる概念として扱われている。「慈善」は「団体」「組織」「会社」など様々な法人格によって運営可能であり、単一の慈善団体法や関連行政機関によって慈善団体とその活動を管轄するのではなく、複数の関連条例と異なる政府部門によって慈善活動および団体の登録が管理されている。これは中国本土や海外（英国など）の慣行とは異なる [呂, 2010 : 159]。

香港のボランティア団体（NGO）の活動の法的枠組みは、①慈善行為・活動を規定する「税務条例」、②合法的な団体として登録する際に適用する「社団条例」もしくは「会社

---

<sup>5</sup> HKCSS には現在 300 以上の団体が加盟している。HKCSS の設立の経緯について詳しくは、曾根（2026）を参照。

<sup>6</sup> これは、非営利セクターが政治的能動性を発揮する機会となった。

条例」，③各団体の活動に関わる条例や関連制度，によって重層的に構成されている。

「税務条例」第 88 条では，公共的性質を有する機構または信託団体が，純粋に慈善目的で設立され，その活動が主に当該目的のために行われる場合，免税が認められる。「慈善」の目的は，①貧困救済，②教育促進，③宗教普及，④前記以外の社会に有益で慈善的性質を有すること，と定義されているが，これは慈善活動の規制を目的としたものではなく，主に法人税免除の適用を確定するための定義である。また，税務条例を執行する税務局（Inland Revenue Department）は，団体が税制上の優遇措置を受ける資格があるかどうかを審査するのみで，団体の登録業務は扱わない [呂，2010：160]。

慈善事業から始まったという香港のボランティア団体の長い歴史のなかで，社会（一般市民）とボランティア団体の間には，これらの団体は「公益のために活動する機関」であるという共通認識が形成された。香港では法律上の意味において「慈善団体」は存在しない。市民のこれら団体への信頼は，長年にわたりボランティア社会サービス機関が良好な実績を上げてきたこと，宗教的・慈善的背景や強い信念を持つ団体が多く熱心な社会人が参加していること，などに基づいて築かれたものである [呂，2010：160]。

もともと，植民地時代の香港で，ボランティア団体が全く規制や管理を受けなかった訳ではなく，組織としての法的根拠がなかった訳でもない。香港には慈善団体に関する包括的な法律は存在しないものの，実際には，慈善活動に従事しようとする者は，以下のいずれかの方法で合法的な団体として登録する必要があった。

- ①「社団条例」（第 151 章）に基づき社団として登録する。
- ②「会社条例」（第 32 章）に基づき法人として登録する。
- ③独立した法令により法人として設立する。
- ④信託団体として設立する。

「社団条例」に関しては，総督が最終的な権限を常に保持しており，関連団体を解散させることができた。もともと，政府がボランティア団体に対して同条例を執行する際には，一貫して寛容な姿勢を保ってきた。市民とボランティア団体の間に信頼関係が形成されていたように，政府とボランティア団体の間にも一定の信頼関係が維持されていた。このため，「会社条例」に基づいて登録する場合も，同様に緩やかな要件が適用された [呂，2010：161]。

一方で，各団体の社会福祉サービス活動は，各種のサービスに関わる条例や関連制度に基づいて管理されていた。個別のサービス運営に関しては，社会福祉署が免許発行を通じてサービス水準を監視している。例えば，民間高齢者施設サービスについては，関連運営機関は「老人ホーム条例」に基づき社会福祉署から運営免許を取得しなければならない。社会福祉署は定められた免許基準と要求事項を持ち，関連施設のサービスが合理的な水準に達することを確保している。この他にも，弱者層の権利を保護・保障する法律も制定さ

れている<sup>7</sup>[呂, 2010 : 161]。

こうした重層的な監督体制は、主にサービス内容や運営方法に焦点を当てており、特定の過失や違反行為の防止には寄与するものの、サービスを提供する団体そのものを監視するものではない。団体の内部ガバナンスについて基本的にほとんど要求がなされてなかったのは、歴史的に社会福祉ボランティア団体が市民に奉仕するだけでなく、社会に対して説明責任を果たすことを「自覚」してきたからであるとされる（説明責任については後述する）。もっとも、重層的な政府部門および関連法規による一種の間接的な監督は、時に不必要な複雑さを生むこともある。さらに、後述するように、多くのサービス経費が公的資金に依存する構造であったため、より厳正な監督と管理に対する要求が高まった [呂, 2010 : 161-162]。

## 2.3 資金源

NGO の主たる資金源は、NGO の発展とともに変化してきた。また、資金調達形態はそれぞれの社会サービス提供形態にも影響を及ぼしてきた。

NGO の資金調達形態は、大別すると①コミュニティ寄付型、②政府補助型、③商業収入型、になるが、経済社会環境の変化とともに、また、NGO 自体の発展と変容に伴い、資金調達形態も変容した。英国植民地時代の社会福祉サービスは慈善・公益活動および会員向けサービスという形で提供されたが、1970年代頃から政府の資金支援による社会福祉サービス体制が構築された。

### 2.3.1 コミュニティ寄付型

コミュニティ寄付型の資金調達は、時代とともに形態が大きく変化してきた。香港における社会福祉サービスの提供が宣教団体などによる慈善事業の形態で始まったため、初期の段階においては海外の慈善団体に由来する寄付が最大の資金源であった。ただし、慈善団体の発展に伴い、寄付をする主体は、慈善仲介者（philanthropic intermediaries）＝慈善基金・慈善団体から、特定の組織に所属する会員や社会全般の個人へと広がっていった。第2次世界大戦終結後の一定期間、海外の慈善団体による資金援助がボランティア団体の最大の資金源だったが、経済復興が進み香港社会が成熟化していくと、政府とのパートナーシップの形成と並行して、香港コミュニティを構成する会員制組織や個人による寄付も制度化されていった [曾根, 2026 : 18-19]。

慈善基金・慈善団体（財団）による資金補助は、個人や企業からの寄付に比べ、より計

---

<sup>7</sup>これには、「児童・青少年保護条例」、「家庭内暴力条例」、「犯罪者更生条例」、「個人情報（プライバシー）条例」、「性別差別条例」、「障害者差別条例」、「家庭の役割差別条例」などが含まれる。

画的・長期的であり、確実性の高い形態と言える。香港の慈善財団の 8 割近くは、家族や企業のコミュニティグループが自発的に設立したものであるが、「香港公益金 (The Community Chest of Hong Kong)」と「香港ジョッキークラブ (Hong Kong Jockey Club, 香港賽馬會)」はその規模と影響力において群を抜いた存在である<sup>8</sup>。

個人からの寄付は日本の「募金」に近い、一般市民や企業など不特定多数からの寄付である。香港では、戦後流入した移民・難民が、数世代にわたり定住し「永住の地」となってから、市民の社会貢献活動への意識が高まったと言われる。個人からの寄付は、散発的で不規則であり、殆どが特定の企画・イベントに対する単発的な寄付であるため、確実性は低い。企業による寄付に税制上の優遇措置はないが、純粋な慈善活動というよりも宣伝効果を期待した利益追求といった側面が強いと言われる。

特定の組織に所属する会員による寄付は、当該団体の会員が主体となって行う寄付であり、会費・手数料とは異なり、基本的には個人からの寄付に近い。主に宗教団体や地域・コミュニティ組織などで行われている。寄付行為は特定のイベントの一環として企画されることが多いが、会員が主な寄付者である組織は公開で募金活動を行うことは殆どない [黎・姚, 2013 : 105-108]。

### 2.3.2 政府補助型

コミュニティによる寄付が香港の社会文化となる一方、植民地統治下でボランティア団体と香港政府のパートナー関係が確立される過程の中で、香港政府が NGO の最大の資金提供者の地位を占めることとなった。1963~1974 年の HKCSS 加盟団体の収入源分布の変化を見ると、海外からの寄付金は 1963/64 年度の 2,700 万香港ドルから 1973/74 年度には 1,600 万香港ドルに減少した。資金調達に占める海外資金の比率が 1963/64 年度の 4 分の 3 近くから 1973/74 年度には 8 分の 1 程度にまで減少する一方、政府助成金は増加を続けた。これは、社会福祉サービスの維持・拡充が、海外援助を主体とする段階から財政源・事業目標・方向性を含む「現地化」へと移行する過程にあることを示していた [曾根, 2026 : 17]。

1973 年の「社会福祉」白書でボランティア団体が政府 (社会福利署) の「パートナー」と位置付けられると、政府補助金の比率はさらに高まった。66 年には 20% 台だったボランティア団体の収入源に占める政府補助金の比率は、79 年には 5 割を越え、88 年には 7 割以上に達した [澤田, 2001 : 315]。

政府の資金支援による社会福祉サービスは、政府と NGO のいわゆる「パートナーシップ」関係に基づくサービス提供形態を指す。このパートナーシップでは、政府は公共サービスの組織者・資金提供者・規制者であり、NGO はサービスの実施者として福祉サービ

---

<sup>8</sup> 詳しくは、曾根 (2026), 18 ページを参照。

スの計画立案と実行（提供）を担った。1986年度のボランティア団体の収入源の内訳比率では、香港政府の社会福利署が54%、医療保健署が8%、教育署が9%と、政府補助金が71%を占めた。社会福祉サービス分野では、社会福利署が公共サービスプログラムの資金支援と管理に責任を負い、同署の補助金課がプログラム補助金の実施とサービスの監視などを担当した。政府による資金援助の方式は、ポスト植民地期に入り変化が生じたが、これについては次節で検討する。

### 2.3.3 商業収入型

NGOの収入源に占める比率で政府補助金は最大であり、外部からの寄付がそれに続くが、NGOが運営する商業的事業も収入源の一つである。商業収入型は資金調達方法としては主流とは言えないが、投資や製品・サービス販売といった手段を利用する組織もある。商業型収入には、会費、投資収入、製品・サービスの販売などがある。会費を商業的収入に含めるのは、会費が会員資格や利用できるサービス・特典に対する定期的な購入価格とみなされるからである。商工会議所のような業界団体（NGO）がこれに該当する。業界団体組織は、それが有する膨大なネットワーク（人脈）やコミュニケーションのためのプラットフォームを活用し、会員企業に効率的に情報やネットワークを提供するという点で優位性がある<sup>9</sup>。これらの団体は比較的独立した経済基盤を持っているため、運営を維持するために政府の資金に依存する必要がなく、政府との関係において受動的な立場を避けることが可能であり、その結果、政府との関係はより互恵的なものとなる [黎・姚, 2013 : 108-111]。

もっとも、ポスト植民地期に入ると、設立当初から伝統的に商業収入型の資金調達方法を採用してきた組織とは別に、「社会企業」の道を歩み始め商業的な組織へと変貌するNGOも現れている（後述）。

## 2.4 サービス評価の基準

1960～70年代に政府が社会福祉サービスの範囲を拡大し、従来はボランティア団体に委ねられていた業務を制度に組み込む際、明確な指針や規範がなかった多くのサービスが行政機構に統合され、制度化される必要があった。数多くの行政管理項目の中で、サービス基準の策定と補助金交付基準の統一は必須の手続きであった [呂, 2010 : 143-144]。1973年に「社会福祉」白書が発表された後、一部のサービスにより明確な発展計画が策定され、サービス基準の策定が急務となった。その手始めに取り組みされたのは、サービス受

---

<sup>9</sup> 例えば、香港工業総会は2004年に珠江デルタ工業協会を設立し、珠江デルタ地域のビジネス環境の情報提供等の他、会員専用のホットラインを開設し、会員企業の同地域における事業のサポート、コンサルティングなどのサービスを提供している [黎・姚, 2013 : 119]。

給期間が長期におよびサービス受給者が提供者（スタッフ）と頻繁に接触する施設介護サービスであった。HKCSS は 1970 年代に、保育所・児童養護施設・老人ホームなどのサービス基準策定に着手し、これらのサービスを提供するボランティア団体への指針とした。保育所基準は後に政府に採用され、1976 年に法制化され、翌年から施行された [周, 1993 : 92]。

パートナー関係を持続させるため、政府と社会福祉界の双方にとって統一基準の設定は不可欠であった。ボランティア団体が政府計画内で選定されたサービスの提供に参加する場合、政府は類似のサービス水準に基づき、包括的かつ一貫した支援を提供しなければならない。さらに、ボランティア団体はこれらの助成対象活動について政府に説明責任を果たし、監督を受けなければならない [呂, 2010 : 144]。

ここで注目すべきは、サービス基準の設定が政府による計画推進過程における一方的な要求ではなく、ボランティア団体にも参加を求め、専門的要件に合致したサービス水準と質の確立を志向していた点である。この制度化の過程において、ボランティア団体は「サービス基準策定の先駆者」とも評価されている。また、調整・統合の作業過程において、HKCSS が重要な役割を果たしたことも銘記すべきである。1970 年代の福祉サービス発展の重点は、サービス品質、評価業務および機関サービスに置かれ、結果的にボランティア団体は HKCSS の各部門との協力のもと、様々なサービス基準を策定したと評価される [呂, 2010 : 144]。

## 2.5 説明責任

英国による植民地統治下の香港では、ボランティア組織の発展を土台とした社会福祉体制が発展するにつれ、社会的信頼や説明責任をめぐる議論もまた大きな関心事となった。前述のように、香港のボランティア組織の法的な位置付けは「社団法人」と「会社法人」に大別される。1887 年に制定された社団条例はもともと秘密結社の取り締まりが主要な目的であった。1970 年代以降に新たに多くのボランティア団体が設立されたが、それらには会社法人として登記するものも多い。その理由は、財務報告が義務付けられている会社法人の方が社会的信用を得やすいことにあり、それゆえに社団法人から会社法人に法的地位を切り替えるケースも少なくなかった<sup>10</sup> [澤田, 2001 : 312]。

補助金を支給する政府部門は「社団条例」「会社条例」その他の独立条例を執行する部門ではないが、補助金を通じてこれらのボランティア団体に対し、関連部門や他の補助団体への説明を求める権限を有している。特に 1980 年代、ボランティア団体が政府や大規模な助成団体（公益金、競馬会など）からより多く、より安定した資金提供を受けるようになると、資金提供部門や機関に対する説明責任の要求はますます重要になった。社会福

---

<sup>10</sup> その他の理由として、同郷会や街坊福利会のような古いタイプの NGO との「差異化」も指摘できる。

利署は政府部門の中で最大のサービス助成機関として、ボランティア団体のサービスの管理、量、質について継続的に一定の要求をしてきた。これらの要求は社会福祉署によるボランティア団体への助成の条件または基準と見なされた [呂, 2010 : 162]。

1970年代から1980年代にかけてサービス基準が制定された後、団体が提供するサービスは定められたサービス基準に従わなければならない、団体が規定の投入基準に従ってサービスを実行しているかどうかを監督することが社会福祉署の主要な業務となった。監督対象には、各団体が規定通りに人員を採用しているか、規定の人員配置でサービス部門を運営しているか、所定の手続きでサービスに必要な物資を購入しているか、などが含まれた。当時のボランティア団体の責任は主に、助成機関（政府、基金）の規定に従い、サービス提供時に規定された資金を確実に投入することにあつた。一方、助成機関側は、ボランティア団体が関連規定に沿ってサービスを提供すれば、一定のサービス水準が充足されていると信頼していた [呂, 2010 : 162-163]。

1980年代以降、政府は助成対象団体に対し「ベースライン配分 (baseline allocation)」を採用、団体の提供するサービスの成果や効率性は、通常は助成基準に影響を与えず、制度上も政府は毎年一定程度の調整を行うのみで標準配分に基づき支給された。これは「インプット管理 (input control) 型」の交付方法であつた (後述)。

こうした中で、1980年代末から1990年代初頭にかけて一般市民への説明責任を求める議論が盛んになった。「説明責任 (accountability)」「費用対効果」「柔軟性」といった用語も福祉界で広まり始めた。制度や組織レベルでは、透明性や説明責任がますます重視され、これらは記録、文書、手続きといった正式な形で具体化されていった。こうした議論は、単に政府や個別の団体に対する一般市民の「信頼」というだけでなく、それらを担保する制度や手続きに関する議論へと発展していった [呂, 2010 : 163]。すなわち、「信頼」の在り方に変化が生じたのである。

### 3. 中国への返還を跨ぐ内外環境の変化

1997年に中国に返還され「ポスト植民地期」が始まるとともに、香港政府と NGO の「パートナー」関係に変化が生じた。これは「返還」に伴う中国の香港統治の影響と言うよりも、より巨視的・世界史的な文脈の中で捉えるべき内外環境の変化によるところが大きい。以下では、返還を跨いで香港を取り巻いていた政治経済情勢、返還前に始まっていた政府-NGO 関係の見直しに関する議論を整理する。

#### 3.1 政治経済情勢

香港は1997年7月に英国から中国に返還され中華人民共和国の特別行政区となったが、「一国二制度」の原則のもと従来の経済・社会システムは基本的に維持された。中国への

「返還」について英国政府と中国政府が合意した「英中共同宣言」が発表された 1984 年から返還が実現するまでの 13 年間は、香港を取り巻く内外の環境が大きく転換した時期でもあった。香港経済・社会の構造変化は、政府と NGO の間で構築されたパートナーシップ関係の見直しを迫る大きな要因となった。

第一に、冷戦の終結に伴い進行した経済のグローバル化の中で拡大した「新自由主義」の世界的な潮流である。新自由主義（ネオリベラリズム）とは、政府による個人や市場への介入を最低限とすべきと提唱する経済学上の思想である。1929 年の世界恐慌による不況時、ケインズらを中心とする経済学者が不況への対応として主に政府の財政政策による需要喚起政策が有効であると主張し、第 2 次大戦後に同政策が各国で採用されるようになった。しかし、1970 年代頃からインフレと失業・不況が同時に発生するスタグフレーションが各国で発生したことや一部の国での財政破綻を受け、政府の介入や裁量的な政策が批判された。そして、ミルトン・フリードマンやフリードリヒ・ハイエクらが提唱する市場原理を重視する経済学者の影響が強まり、彼らの提唱する政策が各国政府に導入されていた。1980 年代にはジョン・ウィリアムソンにより、均衡財政、福祉・公共サービスなどの縮小、公営事業の民営化、グローバル化を前提とした経済政策、産業政策の禁止、規制緩和による競争促進、労働者保護廃止などの経済政策が「ワシントン・コンセンサス」として体系化された。

香港の宗主国である英国は、1930 年代から戦後にかけて基幹産業の国有化や「ゆりかごから墓場まで」に代表される大規模な福祉政策や再分配政策を積極的に行うようになっていったが、これらの政策は「英国病」と呼ばれる大規模な経済の停滞を引き起こした。さらに、公共機関での労働組合の発言力が強まった結果、ストライキが頻発し公共サービスが機能不全に陥る現象が発生した。一方、国有産業は生産性向上など自力で収益を改善する努力を怠り政府の補助金に頼るようになり、産業の競争力の低下を招いた。1979 年に首相に就任したマーガレット・サッチャーは、国営企業の民営化や石炭・造船などの重厚長大産業の解体、財政再建に乗り出した。こうした経済の自由化政策は、米国のレーガン政権、日本の中曽根政権にも引き継がれ、1980 年代末に冷戦が終結し経済のグローバル化が一気に進むのと並行して、新自由主義的な政策が世界の潮流となっていった。

これに伴い各国で実行された一連の改革措置が「新公共管理（New Public Management: NPM）」改革である。その特徴は、企業経営慣行の優位性への信頼とアウトプット志向の説明責任にある [Hood, 1991, 1995]。また、非営利組織の経営という側面からは、「市場化（marketization）」という概念で論じられることも多い。これらの用語は、新自由主義の広範な影響下で 1970 年代後半に始まった一連の行政上の学説の省略表現であり、市場やビジネスに類似した実践を通じて公共部門の組織の効率性と経済性を向上させることを目的としている [Lee, 2012: 1-2]。

第二に、香港基本法の制定（1990 年）とそれに盛り込まれた財政保守主義である。香港特別行政区の憲法に相当する「香港基本法」の第 107 条では「香港特別行政区は、予算編

成にあたり、歳出を歳入の範囲内に抑える原則に従い、財政均衡の達成、赤字の回避、国内総生産の成長率に見合った予算の維持に努めるものとする」と明記されている。均衡財政を標榜する規定は、財政支出を制約する大きな要因となる。因みに、1984年に英国政府と中国政府との間で調印された「英中共同宣言」では、国際金融センターとしての地位の維持、中国本土からの財政の独立などは明記されているが、均衡財政の維持については言及がない。均衡財政の標榜は、中国政府のもとで組織され中国本土と香港の専門家で構成された基本法起草委員会の意向が反映されたものである<sup>11</sup>。

第三に、アジア通貨金融危機の発生（1997年）である。1世紀半にわたり香港を植民地統治した英国が主権行使を中国に返還するという、世界が注目する歴史的なセレモニーのわずか数日後に、タイの通貨バーツが暴落し、アジア諸国の現地通貨が連鎖的に暴落するというアジア通貨金融危機が発生した。タイを皮切りにアジア諸国通貨に対して投機的な売り圧力をかけた投機筋の矛先は、対米ドル固定相場制<sup>12</sup>の香港にも向けられた。投機筋の攻撃に遭った香港政府と香港通貨管理局（HKMA）は、金利操作と市場への介入で投機筋を撃退し香港ドルの米ドル・ペッグ防衛には成功した。しかし、開放経済であるがゆえに、香港は、アジア通貨金融危機による世界的な景気後退のあおりを直に受けることになった。このため、中国への返還早々に香港政府は経済政策目標と経済運営方法の見直しを迫られることになった。

第四に、民主化の進展とアドボカシー型 NGO の拡大である。1984年から1997年までは返還の準備期間となったが、1991年に立法評議会でも部分的ながら直接選挙が初めて導入された。もっとも、植民地統治下では政治活動が厳しく制限されていたため、香港には政治家予備軍が育成されてこなかった。華人社会のリーダーは官僚（政治エリート）と財界人（経済エリート）しかおらず、一般大衆の利益を代表する立場からは遠い存在だった。こうした状況の中で政治運動に近い立場にいたのが、労働組合と弁護士、教員組織およびソーシャル・ワーカーだった。直接選挙の導入に見られる「上からの民主化」が本格化するとともに、ボランティア団体は多数の議員を輩出し、政党の母体として機能するようになった。とくにソーシャル・ワーカーはコミュニティ活動を通じて大票田である公営の集合住宅などで住民との協力関係が強みとなり、1991年の立法評議会選挙では8人の立候補者のうち5人が当選した。一方、香港住民の生活が多様化する中で、環境保全、女性の権利保護、人権擁護などの非福祉分野におけるボランティア団体も成長した。これらの団体は、福祉分野のサービスを提供する NGO に比べ、アドボカシー活動に重点を置く傾向が強まり、政府の政策に対して批判的な立場を表明するケースも増加していった[澤田，2001：305-308]。

---

<sup>11</sup> 1997年6月まで統治することになっていた英国側の意向については、より詳細に分析する必要がある。

<sup>12</sup> 正確には、米ドルを準備通貨として香港ドルを発行するカレンシーボード制。

### 3.2 公共部門改革の議論

1990年代を通じ、NPM改革の理念が、英国・米国その他の経済協力開発機構（OECD）加盟国で頻繁かつ熱心に議論されていた。香港においても政府は公共部門改革に取り組み始めていたが、社会的な関心は低かった〔呂，2010：165〕。中国への主権返還という歴史的イベントが眼前に迫っており、「一国二制度」が速やかに実現するかどうかの方が社会的な重大関心事であったことにもよる。

中国への返還を跨いで財政司（財政長官）の任にあった曾蔭権が1995年に発表した論文によれば、香港における公共部門改革は1980年代に遡る。当時、資金配分制度の硬直化と社会のニーズへの対応との関係について、政府の資金配分部門のみならず、社会サービス団体の間でも議論は始まっていた<sup>13</sup>。政策目標と優先順位をマクロ的視点で検討することを目的とする公共部門改革が展開され、それまで政府と市民の間に暗黙のうちに存在していたボランティア団体に対する理解と信頼にある種のショックを与え、制度的な監督が模索されることとなったが、政府内部の改革を深化させるまでには至らなかった〔呂，2010：164〕。

その後1989年2月、香港政府財務科は公共部門改革に関する文書を公表し、「価値評価」を主軸に7つの財政管理改革原則を提唱した。文書発表後、政府は当時の布政司（政務長官）の下に「公共部門改革指導委員会」を設置し、計画立案・統括・試験的計画の実施を担当させ、文書で議論された概念の具体化を試み、新たな改革概念と提案を推進するための長期的戦略を提言した。この委員会は相次いで複数の試験計画を推進したが、その一つが福祉分野に関連する政府と主要法定団体の関係の見直しであった<sup>14</sup>。同委員会の結論は表向き「重大な改革の必要性はない」とされたものの、サービス運営の対象、目的、サービス・パフォーマンスの測定、説明責任などについてさらなる明確化が必要であることが指摘された〔呂，2010：164-165〕。

1992年に政府は「公共部門改革指導委員会」を「公共部門改革政策グループ」に再編し、その地位を布政司が直接主宰するレベルに引き上げ、財政司、公務員事務司、庫務司、行政署署長および経済界の代表（3名）が委員に任命された。同年、政府は「効率促進組」を設立し、当時の布政司直轄で「公共部門改革」ではなく「コミュニティサービス（serving the community）」と呼ばれる業務を推進した。効率促進組発足後、「政策管理改革」を実施し、政策部門が予算配分と資源運用に責任を負い、政策とサービス目標を策定するとともに、サービス提供機関の適格性とサービス効果の達成度を判断する仕組みを構築した〔呂，2010：165〕。

---

<sup>13</sup> NGOに対する政府補助金の支給額算定方法については1980年代以降数次にわたり改訂されてきた。詳しくは〔澤田，2001：314-319〕を参照。

<sup>14</sup> 同文書では「これらの団体は一定額の公的資金を使用し、公共サービス提供において重要な役割を担っているため、見直しの目的は政策目標の達成と説明責任の正規化を通じて、政府によるそれらのパフォーマンス監視を強化することにある」と明記されている。

こうした経緯を踏まえて、1995年に曾蔭権財政司（当時）は「公共部門改革：主要課題と将来の発展方向」と題する論文を発表し、社会サービス団体の説明責任に関連する状況について、以下の5点を指摘した〔呂，2010：163-164〕。

1. 公共支出が過去10年間（1980年代を指す）で急増した。
2. 予算配分のベースライン方式は時代遅れである。
3. 政府が建設を約束したインフラには多額の資金が必要である。
4. 香港政府は効率的ではあるが継続的な改善が不可欠である。
5. 立法局（議会）に直接選挙議席が設置されたことで政府には一定の政治的圧力がかかっている。政策担当局長はより多くの資源を掌握し、これらの圧力に柔軟に対応する必要がある。

1997年の中国返還を前に、後に香港特別行政区の初代財政長官、第二代行政長官に就任する曾蔭権は公共部門改革の必要性を十分に認識していた。1995年は「社会サービスの市場化」への転換点であったと言える〔澤田，2001：321〕。

### 3.3 社会福祉サービス体制改革の議論

社会福祉レジーム見直しの動きも1990年代初頭から始まっていた。香港政府の社会福利署は1970年代以来、HKCSSと共同で社会福祉政策に関する5ヵ年計画を策定してきたが、1991年の「社会福祉」白書の発表を最後に、HKCSSとの共同作業であった5ヵ年計画策定の慣行を停止し、それまで非営利セクターが政策決定に意見を反映させることを可能にしていたコーポラティズム的取り決めを実質的に終了させた〔Lee，2012：7-8〕。

一方、社会福利署は1995年、プライスウォーターハウスクーパース（PwC）に社会福祉補助金制度の見直しに関する調査を委託した。見直しの対象範囲は、①社会福利署のボランティア社会サービス団体（NGO）への社会福祉サービス提供支援、②社会福祉署が将来的にNGOのサービス提供におけるパフォーマンスを監視する仕組み、であった。この委託調査が基本的にNPM改革の概念を採用していることは明白であった〔呂，2010：170〕。

PwCの報告書では、従来の制度は社会福利署や社会福祉界のパフォーマンスを発揮する能力を制限しているとされ、その要因として、過度な官僚主義、柔軟性の欠如、不十分な成果主義、インセンティブ・ペナルティ手段の欠如、公務員給与との連動性<sup>15</sup>、などが指摘された。その上で、改善策として以下が提案された〔呂，2010：170-171〕。

- A) 提供すべき各サービスを詳細に列挙した正式なサービス補助金契約の導入。
- B) 簡素化された補助金交付オプションの一つまたは複数における助成手続きの改訂。
- C) 定量的・定性的両面を含む新たなパフォーマンス評価指標の策定。

---

<sup>15</sup> NGOの側からは、人件費の安定性を保証する利点と認識されていた。

- D) 新たなサービス・パフォーマンス監視システムへの、財務・統計データ、検証評価、質の高い客観的評価プロセスなどの項目の追加。
- E) 効率的で創造的なサービスが評価されるための、適切な報奨・懲戒制度の確立。および基準に達していないサービスについて、社会福利署による改善勧告・支援。

2000年に導入された社会福祉サービス提供体制に関する新たな制度は、基本的にこれらの提案をもとに設計されたものである。

#### 4. ポスト植民地期の政府-NGO 関係の変化

香港特別行政区政府は、NGO が様々な資源を効果的に動員し、資源をより有効に活用し、費用対効果を高め、地域社会の新たな需要に応えるサービスを改善できるようにするため、2000年以降 NPM 改革を本格的に実行に移した。これらは、社会福祉サービス提供に市場メカニズムを取り入れるものであり、政府-NGO の「パートナーシップ」の再定義を迫るものとなった。

##### 4.1 「生産性向上プログラム (Enhanced Productivity Program: EPP)」

1998年10月、香港特別行政区初代行政長官の董建華は施政方針演説で「生産性向上プログラム (EPP)」の実施を下記のように表明し、1999/2000年度より実施することとした。

「政務長官の主導のもと、公共部門は生産性向上プログラム (EPP) を実施する。我々は目標を設定し、各部門・機関に対し、政府の主要優先事項に支出が向けられるよう、基準支出（ベースライン支出）を定期的に見直すことを求める。今後数ヶ月以内に、各部門・機関に対し、追加財政資源を付与せずに新規・改善サービスの提案を提出するよう要請する。管理職は 2002 年までに運営経費の 5%に相当する生産性向上を達成することが求められる。また適宜、管理職に対し常勤採用ではなく契約採用の活用拡大を要請する。」<sup>16</sup>

EPP 実施の原動力は NPM 概念に由来するもので、従来の公共管理とは異なる。NPM の新しいパラダイムは、①コスト削減、②従来の官僚組織を個別の機関に分割、③購入者と供給者の分離、④市場メカニズムの導入、⑤管理権限の分散化、⑥業績管理の導入、⑦新しい人事政策の実施、⑧サービスの質の重視、といった 8 つの要素で構成されるが、EPP は全ての要素を統合した典型的な NPM の取り組みであった [Lam, 2003:53-54]。

---

<sup>16</sup> 2002年には、政府予算を全面的に削減することにより 2007年までに公共支出を GDP の 22%から 20%に削減するという公式方針が発表された。

## 4.2 社会福祉サービス体制の改革

社会福祉サービス分野においては 2000 年代にかけて新たな資金配分制度、サービス・パフォーマンス監視メカニズム等の改革が実施された。香港は従来から NGO を広く活用し、多額の政府資金で社会サービスを提供してきた。香港政府の中で社会福祉を管轄する社会福利署が社会サービス NGO に支払う年間助成金は同署の年間予算の約 7 割を占めていた。社会福利署が NGO の運営において行った大規模な NPM 改革は、前述のように 1990 年代から議論されていたが、EPP の進行と並行して（もしくは EPP の一環として）実行された。

この時期に社会福利署が着手した主要な改革措置は、①NGO への補助金の「総額助成金交付制度 (Lump Sum Grant Subvention System)」の採用、②新規サービス採択における競争入札の実施、③サービスの質の確保のための「サービス・パフォーマンス監視制度 (Service Performance Monitoring System)」の導入、である。

### 4.2.1 総額助成金交付制度 (LSGSS)

2001 年に社会福利署が導入した LSGSS は、NGO に補助金総額を一括して交付し、交付金の使途や配分は NGO が独自に決定できるというシステムである。

それ以前の補助金制度は「ベースライン方式」のもと、基本的に NGO の事業継続を前提として補助金額が算定され交付されるというものであった。補助金額の算定に当たっては、社会福利署が NGO の提供するサービス項目ごとにサービス単位あたりの標準コストを設定し、それを基準に各 NGO に交付する補助金総額を算定するという「標準単価モデル (Standard Unit Cost Model)」が採用されていた。しかし、標準単価モデルは職員数、給与、施設費、個別支出などを実費補填する方式であり、標準コスト算定など政府側の管理運用負担が大きく柔軟性に欠け、政府財政の将来予測も難しかった。一方、NGO 側では受給した補助金の内部配分の自由度が小さいという問題があった。

LSGSS では、導入時点で各 NGO が提供していた既存サービスを基に標準的な人件費・運営費を計算して初期補助金を総額として決定した<sup>17</sup>。総額交付された補助金の使途・配分は、NGO の裁量に委ねられた。また、NGO の運営が効率的に行われ余剰が発生した場合には、一定範囲内で内部留保や再投資が可能となり、効率性向上のインセンティブとなった。ただし、赤字が発生した場合には NGO の負担となった。

LSGSS は、政府側にとって管理事務作業の負担が低減できるだけでなく、EPP による支出削減圧力を「総額圧縮」という形で組み込むことを可能にするものであった。すなわち、EPP の支出削減責任が政府から NGO に移管されたということになり、NGO は支出

---

<sup>17</sup> LSGSS では、人件費の中央値に基づき年間交付金を支給することとなった [HKSAR, Social Welfare Department, 2000]。

圧縮のための内部調整を強いられることになった。

#### 4.2.2 競争入札 (competitive bidding) 制度

香港政府は 1999 年の予算教書で社会福祉サービス提供の一部（主に住宅型介護施設、在宅介護サービスなどの高齢者向けサービス）について競争入札を導入する方針を打ち出し、2001 年に競争入札が導入された。これにより、特定の福祉サービスについて、価格とサービスの質を評価基準として入札を行い、NGO や民間セクターから業務委託プロジェクトの契約相手（サービス提供者）を選定する仕組みが始まった。高齢者施設など限られた分野のサービスについては、一般の事業法人による入札も受け付けることとなった。競争入札の導入の背景には、①納税者の資金の効率的な活用、②NGO に対するサービス計画の質を重視させるインセンティブ付与、③民間セクターの経験や効率性の活用、④政府以外の資金源の動員の奨励、などの政府側の方針があった。これらは、サービスの効率化や透明性向上を図る新自由主義的な発想に繋がるものである。

競争入札にあたっては、①価格（サービス提供コスト）、②サービスの質・提供計画の内容、③組織の能力・実績、といった項目が重視された。政府は、競争入札制度の導入により有効な資金配分が可能になり、より質の高いサービスが提供されるとした。

#### 4.2.3 サービス・パフォーマンス監視制度 (SPMS)

SPMS は 1990 年代後半から 2000 年代初頭にかけて段階的に導入され、福祉サービスの質と説明責任の強化を図る枠組みとして制度化された。NGO は社会福利署と「資金・サービス契約 (Funding and Service Agreement)」の締結が義務付けられた。NGO はサービスの生産量と効果に基づいて助成金を受給するが、他方で、社会福利署はサービス品質基準を設け、個々の NGO に対しサービス運営の質が基準を満たすことを義務付ける。この制度は説明責任の向上を図るという目的に加え、個々の NGO に資金助成を継続するかどうかの基準になった。

SPMS におけるパフォーマンス評価は、主に下記の基準に基づいて行われる [社会福利署 HP]。

- A) 基礎サービス要件 (Essential Service Requirement) : サービス提供体制 (運営インフラや必須スタッフ、関連法令・規制への遵守など) の基本条件を評価。
- B) 量的基準 (Output Standards) : 提供されたサービス量に関する評価基準 (利用者数、実施されたグループ・プログラム数、占有率・登録率など)。
- C) 成果基準 (Outcome Standards) : サービスの効果 (利用者やその家族の満足度など) を評価。
- D) サービス品質基準 (Service Quality Standards) : 管理やサービス提供の質について

の評価基準（透明性、資源管理、利用者ニーズへの対応、利用者の権利尊重などの原則に基づき 16 項目を設定）。

また、SPMS は下記のような手続き・活動を通じて運用されている [社会福利署 HP]。

- A) 自己評価報告の提出：サービス提供機関（主に NGO）は定期的に自己評価レポート（未達項目への改善計画も含む）を提出する。
- B) 統計報告の提出：量的基準・成果基準の達成度を定期的な統計データとして提出。
- C) 視察訪問・現地評価：社会福利署職員が選定された事業所を対象に視察訪問や抜き打ち訪問を行い、実際の基準実施状況进行评估。

SPMS の導入により、福祉サービス提供者は単に資金を使ってサービスを実施するだけでなく、その成果や質を客観的に評価・報告することが要求されることとなった。これにより、利用者の満足度向上やサービスの持続的改善が促され、公共サービスとしての信頼性と透明性を高める狙いがあった。

#### 4.3 改革の効果と問題点

NPM 改革で用いられる概念に照らせば、これらの改革は「説明責任」を「インプット型」から「アウトプット型」に転換するものであったと言える。「インプット型」は、予算の使途、法令遵守、手続きの正確性、公平性、不正防止など補助金を支給する（予算を執行する）政府側の責任が重視される。これに対し「アウトプット型」では、サービス提供件数、利用者満足度、政策効果、成果指標など、補助金を受給した NGO の成果・パフォーマンスが重視される。

LSGSS は、資金調達システムをインプット型からアウトプット型に転換することにより、NGO 運営の効率性と有効性を高めることが目的であった。社会福利署が各 NGO の提供するサービス費用を項目ごとに管理する「標準単価モデル」に代わり、各 NGO に一括助成金（ブロック・グラント）が支給され、スタッフ、設備、その他一般的な支出に使用するための完全な裁量（自主権）が与えられた。LSGSS 導入以前は、職員の階級、給与水準、昇給構造は実質的に公務員スケールに準拠しており、職員は「準公務員の待遇」を享受していた<sup>18</sup>。LSGSS 導入以降は、公務員スケールに連動せずに各 NGO が自由に独自の報酬パッケージを提供できるようになった。

競争入札と SPMS を導入したことは、NGO 側にサービス計画の質を重視させるインセンティブとなった。政府側にとっては、限られた財源の効率的使用はもとより、一部の分野で民間事業者の新規参入を促すことで、民間セクターの経験や効率性を活用する狙いもあった。業務委託先の選定が明確な評価基準に基づいて行われ、サービスの質を重視した契約作成が促進された。

---

<sup>18</sup> ただし、法的には公務員ではなく、年金制度への直接的な加入はなく、ボーナスや各種手当は NGO によって差があった。

もつとも、改革措置の実施時期がアジア通貨金融危機による経済的なダメージが残る時期と重なっていた。香港政府は金融危機後の1998年から2003年にかけて公共支出を削減する措置をとった。2000年にEPPが開始され、すべての公的機関は2000～2002年に経常支出の生産性を5%向上させることを義務づけられた。2001年にほとんどのNGOでLSGSSが採用された矢先に、それらの経営は緊縮的な環境に直面した。このため、本来の改革措置の意図に反し、LSGSSは社会サービス関連支出を削減し抑制するための手段となってしまった〔グッドスタット, 2021: 57-81〕。

全体として、これらの改革措置は競争原理といった市場類似メカニズムが導入されたものと理解できるが、NGOは依然として政府によって多額の資金が提供され、規制されているという意味で「準市場 (a quasi-market)」の導入と見做すのが妥当である。資金源としての政府への高い依存度が存続する中で進められた社会福祉レジームの改革により、NGOに対する政府の統制はむしろ強化されたと言える〔Lee, 2012: 7〕。なお、こうした状況は、財政基盤の弱いアドボカシー型NGOにとっては不利であり、政府に批判的なアドボカシー型NGOに対して政府が圧力を掛けやすい状況となった。

同時に、これらの改革パッケージの結果として、社会サービスの質の劣化を招いたとする評価もある〔グッドスタット, 2021: 57-81〕。とくに問題となったのは、労働集約型の福祉事業でコストの大半を占める人件費に関するものであった。

LSGSSはNGOに対し、不十分な業績評価により資金が削減される可能性や短期契約が更新されないため資金供給が不安定になるという財政的不確実性をもたらした。また、社会福祉サービスの市場化により、専門職的福祉労働がコストとして再定義されることになった。LSGSSはNGOに人件費配分の裁量を与えたが、同時に、NGOに対するコスト削減圧力を強めた。NGOの多くで見られた対応としては、①ベテラン職員の(安価な)若手職員への置き換え、②有期契約の増加、③二重賃金体系(旧職員と新職員)<sup>19</sup>、などである。ほぼ全てのNGOでは、新規スタッフの採用は短期契約ベースとなり、給与は低く抑えられる一方、資格要件は緩和された。早期退職制度、無給休暇、採用凍結を通じて人件費をさらに削減しようとする団体もあった〔Lee, 2012〕。LSGSSの導入は、結果的に、社会福祉サービス界から貴重な人的資源の流出を促すことになった。

これらの措置により、スタッフの資格や質(経験値)の低下やサービス利用者に対するスタッフ数の比率の低下などが生じ、サービス品質の低下を招いた。さらに、社会福祉サービス界全体で専門性が弱体化し、スタッフの士気も低下した。一方、サービス利用者への料金引き上げや無料サービスの削減も進んだ〔Lee, 2012〕。

#### 4.4 政府-NGO関係性の再定義

---

<sup>19</sup> NGOには、LSGS導入以前に採用され旧公務員給与体系と福利厚生が適用されている長期在籍職員との契約を履行する義務があり、それが大きな負担となった。

LSGSS, 競争入札, SPMS といった一連の NPM 改革の実行により, 政府-NGO の関係性は本質的に変化した。

前述のように, 1970 年代以降, NGO は政府の「パートナー」と位置付けられた。政府は資金提供者であり, NGO は社会福祉サービスの専門的な提供者であった。戦後の社会福祉サービスを担ってきた実績を有する NGO には専門的な経験・ノウハウが蓄積されており, 政府は新規サービスの開拓や社会福祉サービスの制度設計など多くの面で NGO の力量を必要としていた。政府と NGO は協働関係にあり, NGO は準公共機関に近い存在であった。そうしたパートナーシップは, 両者の間の信頼関係によって成り立っていた。

LSGSS と SPMS の導入により, 両者の関係は「資金・サービス契約」によって規定されることとなった。資金については, 政府が補助金を総額で支給し, NGO は人件費・事業費等の使途について自由を得た。サービスについては, 政府が目標と成果を定め, それによって NGO が管理される形となった。同時に, 競争入札といった市場のロジックが部分的に導入されたことにより, NGO 同士が資金獲得で競争するという「準市場」が創出された。政府が求める目標・成果が達成できない NGO が市場で淘汰される一方で, 新規の NGO や事業法人の参入が可能となった。社会福祉界への競争原理の導入は, 植民地期に政府の「パートナー」として政府-NGO 間の調整・仲介機能やサービス基準策定等を担ってきた HKCSS の役割を制限することにもなった。

ポスト植民地期に実行された NPM 改革により, NGO は自律的経済主体となり, 社会福祉界は市場化の方向へと進むことになり, 政府-NGO 関係は「協働型パートナーシップ」から「契約型パートナーシップ」に再定義されたと言える。

こうした流れの中で, 香港の社会福祉界には, ①「社会企業 (social enterprises)」<sup>20</sup>の勃興, ②政府・民間企業・NGO の三者協働, といった新たな動きが現れた。

従来安定的な業務継続が保証されていた NGO にとって, SPMS や競争入札の導入は財務上の大きなリスク要因となった。こうした変化への対応の一環として, NGO の傘下で収益事業を行う組織 (社会企業) が設立され始めた。

香港では 1990 年代から障害者雇用や訓練のための小規模事業を行う社会企業が存在していたが, NPM 改革の開始と同時期に, 社会企業育成のため支援プログラムや基金が設立された。2001 年に社会福利署が導入した小規模事業を通じた障害者の雇用促進プロジェクト, 2006 年に民政署が地域単位で社会企業を支援する目的で開始した自立支援プログラム, 2001 年に設立された「地域投資・包摂基金」, 2005 年に社会福利署が設立した「社会的弱者向けパートナーシップ基金」などである。

社会企業の多くは既存の NGO によって設立された。政府による福祉支出の抑制が NGO の財政を圧迫する中, 収益事業を行う社会企業を設立し, 政府補助金への依存度縮小を図

---

<sup>20</sup> CPU に提出された委託調査報告書 (CPU, 2008) は, 「社会企業」とは, ①商業的目的に合致する, ②特定の社会的目標に合致する, ③原則として利益は社会的目標に奉仕する企業またはコミュニティに再投資される, の要件を満たす経営主体としている。

ろうというものである。社会企業の勃興は NPM 型福祉改革の副産物であるとともに、同改革を補完するものであると言える。2006 年には HKCSS が社会企業の育成を目的として情報・研修を提供する社会企業資源センター (Social Enterprise Resource Centre) を設立している。

一方、政府・民間企業・NGO の三者協働の模索も始まった。その契機となったのは、2005 年 1 月の施政方針演説で董建華行政長官が発表した、政府・福祉界 (NGO)・経済界 (民間企業) の三者パートナーシップ (a tripartite partnership) による「社会的弱者支援パートナーシップ基金 (Partnership Fund for the Disadvantaged)」の設立である。同基金は、NGO と企業の協働プロジェクトを政府が資金支援するものである。企業による寄付額に応じて政府がマッチング助成金を提供し、要件を満たした福祉 NGO や学校に助成金を支給し、主に社会的弱者の家庭の小中学生の教育支援に用いられる。曾蔭権行政長官 (当時) による 2007 年の施政方針演説では、「社会企業」の発展においても政府・民間企業・NGO の三者協働が強調された。財閥企業の中にも、社会的弱者支援に取り組むものが出てきた。

もつとも、これらの動きが香港の社会福祉レジームの主流になった訳ではない。NGO は新たな収入源開拓のため、資金調達活動の強化、新規サービス契約の獲得、自己資金によるプロジェクトの立ち上げ、他資金源からの助成金申請など他の手段も模索したが、これらの方策によっても政府への高い資源依存度を大きく変えるには至っていない。

## 5. おわりに

本稿では、植民地期からポスト植民地期に進行した NPM 改革という文脈の中で、香港の社会福祉システムにおける市民社会=NGO と政府との関係性がいかに変化したかを考察した。この変化は、福祉レジームという観点からは、コーポラティズムを支配的なイデオロギーとする「保守主義的福祉レジーム」から新自由主義を思想的な基盤とする「自由主義的福祉レジーム」への再設計、と言うことができよう。行政運営に市場メカニズムを持ち込んだことによって市民生活に生じた不利益の責任を厳しく問う声も少なくないが、香港政府の社会福利署は LSGSS に関する調査報告を継続的に公表している。NPM 改革の是非は、香港における市民社会の連続性と非連続性、社会福祉サービス提供体制の経路依存性などを含め、慎重に評価する必要がある。

19 世紀以来、英国の植民地統治が 1 世紀以上続いていたこと、慈善団体を中心としたボランティア活動が社会福祉体制を支えてきたこと、英系・地場系を問わず財閥が経済的な支配力を維持してきたこと、政府と経済界の協働により国際金融センターとしての地位を築いてきたこと、など香港経済・社会の発展は、他に例を見ないユニークな経路に依存してきた。ポスト植民地期に入ってから、政府・経済界・福祉界の新たな協働の仕組みを導入する試みもある。中国本土からの人口流入の増大と高齢化が同時に進行していく中で、

社会福祉サービス体制がどのように再構築されるのかは、未だ不透明な部分がある。

確実に言えることは、いかなる仕組みになろうとも、香港の社会福祉サービス提供の 9 割を担っている市民社会＝NGO の役割は不可欠だということである。さらに、移民社会として発展してきた香港で、市民社会が香港人としてのアイデンティティ形成に大きな役割を果たしてきたことを考えれば、中国本土からの新移民が「新香港人」と呼ばれている今日、NGO の役割は福祉界に留まるものではない。

香港はアジアの最先進地域の一つであり、長寿社会という点で日本との共通項がある。福祉レジームの異なる日本では、香港の経験や仕組みが直接的に援用されることはないにせよ、高齢化が進む地域コミュニティにおける自治体・福祉界の協働など参考とすべきことは少なくないと思われる。「自由放任」主義のモデルとされた香港において、市場と個人の間で機能してきた市民社会の役割は、より深く研究すべき対象である。

#### 【主な参考文献】

- グッドスタット, レオ (2021) 『香港 失政の軌跡：市場原理妄信が招いた社会の歪み』  
(曾根康雄監訳), 白桃書房, Leo F. Goodstadt (2018), *A City Mismanaged: Hong Kong's Struggle for Survival*, Hong Kong University Press
- 澤田ゆかり (2001) 「香港：動揺する行政エージェント」, 『アジアの国家と NGO : 15 各国の比較研究』, 明石書店
- 曾根康雄 (2026) 「英国統治下における香港の社会福祉体制の変遷と市民社会の役割」,  
日本大学経済学部グローバル社会文化研究センター研究プロジェクト「香港および中華圏における市民社会の特質」研究成果報告書
- 黎熙元・姚書恒 (2013) 『港澳非営利組織發展比較研究』, 中国社会科学出版社
- 呂大樂 (2010) 『凝聚力量：非政府機構發展軌跡』, 三聯書店
- 周永新 (1993) 『社會福利 12 講』, 商務印書館
- Central Policy Unit (中央政策組) (2003) , "Study on the third sector landscape in Hong Kong"
- Central Policy Unit (中央政策組) (2008) , "Social Enterprises in Hong Kong: Toward a Conceptual Model"
- Hong Kong Special Administrative Region Government (HKSAR), Social Welfare Department (2000) , "Welfare Sector Subvention Reform"  
[https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/584/en/ngo/SectorReform\\_eng.pdf](https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/584/en/ngo/SectorReform_eng.pdf)
- Hong Kong Special Administrative Region Government (HKSAR), Social Welfare Department (社会福利署) , Home Page, NGO Corner (最終アクセス日 : 2026 年 3 月 23 日) <https://www.swd.gov.hk/en/ngo/>
- Hood C (1991), "A public management for all seasons?", *Public Administration* 69(1): 3-19.

- Hood C (1995), "The 'New Public Management, in the 1980s: Variations on a theme",  
*Accounting, Organizations and Society* 20(2/3): 93-109.
- Lam, Jermain T.M. (2003), "Productivity Program in Hong Kong: A Critical Appraisal",  
*Public Performance & Management Review*, Sep. 2003, Vol.27, No.1, 53-70.
- Lee, Eliza W.Y. (2012), "The New Public Management reform of state-funded social  
service nonprofit organization and the changing politics of welfare in Hong Kong",  
*International Review of Administrative Sciences*, Volume 78, Issue 3, September  
2012

*Research Institute of Economic Science*  
*College of Economics, Nihon University*

1-3-2 Kandamisaki-cho, Chiyoda-ku, Toyko 101-8360 JAPAN  
Phone: 03-3219-3309 Fax: 03-3219-3329  
E-mail: keikaken.eco@nihon-u.ac.jp  
<http://www.eco.nihon-u.ac.jp/research/economic/>